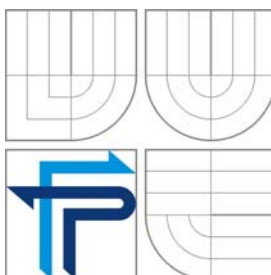


VYSOKÉ UČENÍ TECHNICKÉ V BRNĚ
BRNO UNIVERSITY OF TECHNOLOGY



FAKULTA PODNIKATELSKÁ
ÚSTAV FINANCÍ

FACULTY OF BUSINESS AND MANAGEMENT
INSTITUTE OF FINANCES

MOŽNOSTI ZAVEDENÍ EKOLOGICKÝCH DANÍ V ČR – EKOLOGICKÁ DAŇOVÁ REFORMA

POSSIBILITIES OF IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL RELATED TAXES IN THE CR –
ENVIRONMENTAL TAX REFORM

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE
BACHELOR'S THESIS

AUTOR PRÁCE
AUTHOR

LUCIE KNYBLOVÁ

VEDOUCÍ PRÁCE
SUPERVISOR

JUDR. ING. JAN KOPŘIVA

BRNO 2007

Vysoká škola: Vysoké učení technické v Brně

Akademický rok: 2006/2007

Fakulta: podnikatelská

Ústav: financí

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Lucie Knyblová

6202R006 - Daňové poradenství

Ředitel ústavu v souladu se zákonem č. 111/1998 o vysokých školách, Studijním a zkušebním řádem VUT v Brně a Směrnicí děkana pro realizaci bakalářských a magisterských studijních programů Vám zadává bakalářskou práci s názvem:

Možnosti zavedení ekologických daní v ČR - ekologická daňová reforma.

**Possibilities of Implementation of Environmental Related Taxes in the CR-
Environmental Tax Reform**

Pokyny pro vypracování:

Úvod

Vymezení problému a cíle práce

Teoretická východiska práce

Analýza problému a současné situace

Vlastní návrhy řešení, efektivnost návrhů řešení

Závěr

Seznam použité literatury



Podle § 60 zákona č. 121/2000 Sb. (autorský zákon) v platném znění, je tato práce "Školním dílem". Využití této práce se řídí právním režimem autorského zákona. Citace povoluje Fakulta podnikatelská Vysokého učení technického v Brně. Podmínkou externího využití této práce je uzavření "Licenční smlouvy" dle autorského zákona.

Rozsah grafických prací: dle potřeby

Rozsah původní zprávy: cca 40 stran

Seznam odborné literatury:

KUBÁTOVÁ K. Daňová teorie a politika. 4. vyd. Praha: Aspi, a.s., 2006. 280 s. ISBN 80-7357-205-2.

MOLDAN, B. Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Praha: Karolinum, 1997. 100s. ISBN 80-7184-434-9

ŠIROKÝ J. Daně v Evropské unii. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-593-1.

ŠČASNÝ, M. Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a Evropské unii IV. , Environmentální daňová reform. Sborník příspěvků z konference konané ve dnech 31.10.-2.11.2002 v Praze. Praha: MATFYZPRESS, 2002. 286 s. ISBN 80-86732-00-2.

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Ing. Jan Kopřiva

Datum zahájení bakalářské práce: 31. října 2006

Datum odevzdání bakalářské práce: 31. května 2007



Ing. Pavel Svirák, Dr.
Ředitel ústavu

Doc. Ing. Miloš Koch, CSc.
Děkan

V Brně dne: 23. března 2007

LICENČNÍ SMLOUVA

POSKYTOVANÁ K VÝKONU PRÁVA UŽÍT ŠKOLNÍ DÍLO

uzavřená mezi smluvními stranami:

1. Pan/paní

Jméno a příjmení: Lucie Knyblová
Bytem: Bzenecká 15, 629 00 Brno
Narozen/a (datum a místo): 2. 4. 1985 v Hodoníně

(dále jen „autor“)

a

2. Vysoké učení technické v Brně

Fakulta podnikatelská
se sídlem Kolejní 2906/4, 612 00 Brno
jejímž jménem jedná na základě písemného pověření děkanem fakulty:
Ing. Pavel Svirák, Dr., ředitel Ústavu financí
(dále jen „nabyvatel“)

Čl. 1

Specifikace školního díla

1. Předmětem této smlouvy je vysokoškolská kvalifikační práce (VŠKP):

- ☐ disertační práce
 - ☐ diplomová práce
 - ☒ bakalářská práce
 - ☐ jiná práce, jejíž druh je specifikován jako
- (dále jen VŠKP nebo dílo)

Název VŠKP: Možnosti zavedení ekologických daní v ČR – ekologická daňová reforma.
Vedoucí/ školitel VŠKP: JUDr. Ing. Jan Kopřiva
Ústav: financí
Datum obhajoby VŠKP: červen 2007

VŠKP odevzdal autor nabyvateli v*:

- x tištěné formě – počet exemplářů – 1
- x elektronické formě – počet exemplářů – 1

* hodící se zaškrtněte

2. Autor prohlašuje, že vytvořil samostatnou vlastní tvůrčí činností dílo shora popsané a specifikované. Autor dále prohlašuje, že při zpracovávání díla se sám nedostal do rozporu s autorským zákonem a předpisy souvisejícími a že je dílo dílem původním.
3. Dílo je chráněno jako dílo dle autorského zákona v platném znění.
4. Autor potvrzuje, že listinná a elektronická verze díla je identická.

Článek 2

Udělení licenčního oprávnění

1. Autor touto smlouvou poskytuje nabyvateli oprávnění (licenci) k výkonu práva uvedené dílo nevýdělečně užít, archivovat a zpřístupnit ke studijním, výukovým a výzkumným účelům včetně pořizování výpisů, opisů a rozmnoženin.
2. Licence je poskytována celosvětově, pro celou dobu trvání autorských a majetkových práv k dílu.
3. Autor souhlasí se zveřejněním díla v databázi přístupné v mezinárodní síti
 - x ihned po uzavření této smlouvy
 - ☐ 1 rok po uzavření této smlouvy
 - ☐ 3 roky po uzavření této smlouvy
 - ☐ 5 let po uzavření této smlouvy
 - ☐ 10 let po uzavření této smlouvy(z důvodu utajení v něm obsažených informací)
4. Nevýdělečné zveřejňování díla nabyvatelem v souladu s ustanovením § 47b zákona č. 111/1998 Sb., v platném znění, nevyžaduje licenci a nabyvatel je k němu povinen a oprávněn ze zákona.

Článek 3

Závěrečná ustanovení

1. Smlouva je sepsána ve třech vyhotoveních s platností originálu, přičemž po jednom vyhotovení obdrží autor a nabyvatel, další vyhotovení je vloženo do VŠKP.
2. Vztahy mezi smluvními stranami vzniklé a neupravené touto smlouvou se řídí autorským zákonem, občanským zákoníkem, vysokoškolským zákonem, zákonem o archivnictví, v platném znění a popř. dalšími právními předpisy.
3. Licenční smlouva byla uzavřena na základě svobodné a pravé vůle smluvních stran, s plným porozuměním jejímu textu i důsledkům, nikoliv v tísní a za nápadně nevýhodných podmínek.
4. Licenční smlouva nabývá platnosti a účinnosti dnem jejího podpisu oběma smluvními stranami.

V Brně dne:

.....
Nabyvatel

.....
Autor

Abstrakt

Bakalářské práce je zaměřena na analýzu ekologické daňové reformy připravované v České republice. Po seznámení s teoretickými poznatky o ekologických daních jsou dále popsány základní principy a východiska ekologické daňové reformy a rozebrány návrhy ekologické daňové reformy v České republice. Praktická část se zabývá ekologickou daňovou reformou ve Spolkové republice Německo, jejím vývojem, dopady a konečným efektem jejího zavedení.

Abstract

This bachelor's thesis is focused on the analysis of environmental tax reform planed in the Czech Republic. First part contains theoretical definition of environmental related taxes. In next parts there are described basic principles and recourses of environmental tax reform and analysed proposals of environmental tax reform in the Czech Republic. As a practical model environmental tax reform in Germany is analysed. Its progress, consequences and general effects are appraised.

Klíčová slova

ochrana životního prostředí, externality, ekologická daň, ekologická daňová reforma, výnosová neutralita.

Keywords

environmental protection, externalities, environmental related tax, environmental tax reform, revenue neutrality.

Bibliografická citace práce

KNYBLOVÁ, L. *Možnosti zavedení ekologických daní v ČR – ekologická daňová reforma*. Brno: Vysoké učení technické v Brně, Fakulta podnikatelská, 2007. 90 s.
Vedoucí bakalářské práce JUDr. Ing. Jan Kopřiva.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že tuto bakalářskou práci na téma „Možnosti zavedení ekologických daní v ČR – ekologická daňová reforma“ jsem vypracovala samostatně. Prohlašuji, že citace použitých pramenů je úplná, že jsem v práci neporušila autorská práva (ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb. o právu autorském a o právech souvisejících s právem autorským, ve znění pozdějších předpisů).

V Brně dne 25. května 2007

.....
podpis

Poděkování

Děkuji tímto vedoucímu mé bakalářské práce JUDr. Ing. Janu Kopřivovi za odborné vedení, trpělivost a podnětné připomínky, kterými přispěl k vypracování této práce.

OBSAH

ÚVOD	12
1 Ekologické daně v teorii.....	15
1.1 Definice ekologických daní	15
1.2 Typy ekologických daní	16
1.3 Obecná kritéria ekologických daní	17
1.4 Externality	18
1.5 Pigouovská daň.....	19
1.6 Alternativní koncept Baumol - Oates	20
1.7 Teorie dvojité dividendy.....	21
1.8 Problémy ekologických daní	22
2 Další nástroje k ochraně životního prostředí.....	24
3 Existující nástroje k ochraně životního prostředí v ČR	26
3.1 Poplatky a úhrady k ochraně životního prostředí	27
3.2 Daně a poplatky v dopravě a energetice	30
3.3 Další ekologické prvky v daňové soustavě	32
3.4 Další používané nástroje v ČR	33
4 Ekologická daňová reforma	34
4.1 Úvod.....	34
4.2 Historie myšlenky ekologické daňové reformy	35
4.3 Koncept ekologické daňové reformy	36
4.4 Ekologické daně zaváděných v rámci ekologické daňové reformy	38
4.5 Překážky při zavádění ekologické daňové reformy	39
5 Ekologická daňová reforma v ČR.....	43
5.1 Koncepce ekologické daňové reformy (Ministerstvo životního prostředí, 2005).....	44
5.1.1 Zdanění elektřiny a energetických produktů pro výrobu tepla.....	45
5.1.2 Zdanění motorových vozidel	47
5.1.3 Zdanění motorových paliv a biopaliv	49
5.1.4 Předpokládané výnosy	50
5.1.5 Sociální dopady.....	52
5.1.6 Analýza Koncepce ekologické daňové reformy.....	54
5.2 Současná situace	58
5.2.1 Aktuální stav návrhů (k 30. 4. 2007).....	62
6 Ekologická daňová reforma v Evropě.....	65
7 Ekologická daňová reforma v Německu	67
7.1 Zavedení ekologické daňové reformy	67
7.2 Koncept reformy.....	68
7.2.1 Zákon o přípravě ekologické daňové reformy	68
7.2.2 Zákon o pokračování ekologické daňové reformy	69
7.2.3 Výjimky, úlevy a zvláštní opatření	70
7.2.4 Další vývoj ekologické daňové reformy	71
7.3 Dopady reformy.....	71
7.3.1 Daňové příjmy	71
7.3.2 Přerozdělovací efekt.....	73
7.3.3 Dopady v oblasti životního prostředí	74
7.3.4 Problémové oblasti.....	76
7.4 Zhodnocení zavedené reformy	77

8 Návrhy a doporučení.....	79
ZÁVĚR.....	81
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	84
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	89
SEZAM TABULEK A GRAFŮ.....	90

ÚVOD

Ochrana životního prostředí patří stále více mezi priority vládních politik ve všech státech světa. Vedle předpisů, které určité chování zakazují nebo jiné chování nařizují, jsou používány i ekonomické nástroje, jejichž cílem je snaha pozměnit tržní rovnováhu tak, aby působila ve směru omezování činností škodlivých pro životní prostředí. Argumentem je i existence negativních externalit, které s sebou znečišťování životního prostředí přináší a které se již zmíněné ekonomické nástroje snaží zmírnit či odstranit – např. tím, že zvýší cenu výrobků, při jejichž výrobě takové negativní externality vznikají. Jedním z ekonomických nástrojů, který bývá k naplnění tohoto cíle využíván, je i daňová soustava. [8]

Ekologická daň, resp. daň k ochraně životního prostředí, je v české legislativě zavedena již 15 let, zavedení fiskálně neutrální ekologické daňové reformy je deklarováno již od r. 2002, avšak obsah dosud nebyl naplněn.

Ekologické daně se však v České republice opět stávají aktuálním tématem. Mluví se o daních z neobnovitelných přírodních zdrojů, o ekologických daních i o ekologické daňové reformě. Ekologickou daň musí totiž zavést všechny členské státy Evropské unie, zavazuje je k tomu Směrnice 2003/96/ES, o zdanění energetických výrobků a elektřiny. Pro nové členy EU platí doplněk Směrnice 2004/74/ES, který zahrnuje přechodná období, v nichž jsou stanoveny možné výjimky. Pro Českou republiku bylo stanoveno přechodné období do konce roku 2007.

Některé státy již ekologickou daň nebo ekologickou daňovou reformu zavedly, jiné ji teprve připravují. Mezi země, které již příslušnou směrnicí zapracovaly do své daňové soustavy, patří Dánsko, Nizozemí, Norsko, Švédsko, Velká Británie, Německo, Finsko, Francie, Rakousko či Itálie. Nově přistupující země, jako např. Česká republika, Litva nebo Slovinsko, se na zavedení ekologické daně teprve připravují.

Návrhy na zavedení ekologické reformy v České republice nikdy nebyly nějak veřejně diskutovány a domnívám se, že ani východiska, obecné principy a dopady takové reformy nejsou ve veřejném povědomí.

Proto jsem si za cíl své práce stanovila zpracovat přehledný a srozumitelný text sloužící především široké veřejnosti, ve kterém se pokusím přiblížit základní principy ekologické daňové reformy, jaké s sebou přináší dopady, tedy její přínosy i rizika.

Dále bych chtěla detailněji popsat vývoj příprav ekologické daňové reformy v České republice a aktuální podobu návrhů. Na konkrétním příkladu Spolkové republiky Německo chci prezentovat, jak takové zavedení ekologické daňové reformy vypadá v praxi a jaké přináší výsledky a dopady.

Při analýze jakéhokoli problému je třeba nejdříve ho teoreticky vymezit. Definicím a pojmům týkajících se ekologických daní se věnuje první kapitola této práce.

Druhá kapitola se zabývá vymezením dalších ekonomických nástrojů, které se používají k ochraně životního prostředí.

Obsahem třetí kapitoly je popis ekonomických nástrojů k ochraně životního prostředí zavedených v České republice. Pozornost je věnována zejména existujícím poplatkům souvisejícím s životním prostředím a dále ekologickým prvkům současné daňové soustavy.

Čtvrtá kapitola je zaměřena na analýzu ekologické daňové reformy obecně. Věnuje se historii myšlenky ekologické daňové reformy, dále jejím základním principům a popisu daní, které se v jejím rámci zavádějí. Závěr kapitoly poukazuje na problémy, se kterými je možné se při zavádění reformy setkat.

Pátá kapitola se zabývá možnostmi zavedení ekologické daňové reformy v České republice. První části kapitoly se věnuje konceptu ekologické daňové reformy z roku 2005. Koncept je zde detailně popsán a konfrontován s kritikou ze strany odborné

veřejnosti v podobě analýzy tohoto konceptu, kterou provedl tým vědců z ČVUT a Národohospodářské fakulty VŠE v Praze. V druhé části kapitoly je popsán současný návrh reformy, tak jak byl zatím vládou zveřejněn.

V šesté kapitole je stručně nastíněno, jak probíhalo zavedení ekologické daňové reformy v některých státech Evropské unie.

Sedmá kapitola se zabývá průběhem příprav a zavádění ekologické daňové reformy ve Spolkové republice Německo. Rovněž jsou přiblíženy dopady reformy jak v oblasti daňových příjmů, tak její dosavadní dopady na ochranu životního prostředí.

Osmá kapitola obsahuje návrhy a doporučení, jak by mělo zavádění ekologické daňové reformy v České republice probíhat.

1 Ekologické daně v teorii

1.1 Definice ekologických daní

Dle OECD [45] jsou daně související s životním prostředím definované jako jakékoli povinné neopětované platby státu uvalené ve formě daní, kterým je připisován určitý vztah k životnímu prostředí.¹

Eurostat [2] pro své účely definuje daň související s životním prostředím jako daň, jejíž daňový základ je fyzická jednotka (nebo její proxy), která má určitý prokázaný negativní vliv na životní prostředí.²

Dle M. Ščasného [15] daně a poplatky související s životním prostředím představují takové daně a poplatky, jejichž daňový, resp. poplatkový základ je fyzická jednotka (nebo její proxy), která má prokázaný určitý negativní vliv na životní prostředí. Ščasný doplnil definici Eurostatu o poplatky pravděpodobně z toho důvodu, že český právní systém v několika případech nazývá daň poplatkem (např. poplatek za znečišťování ovzduší, který má zřejmý charakter daně, na rozdíl od místních poplatků za svoz odpadu). Pokud vycházíme z obecné definice daní, rozdíl mezi daní a poplatkem je v tom, že u poplatku je přímý vztah mezi státem a platícím subjektem, který za svou platbu něco obdrží (poplatek má tedy jakýsi charakter platby za službu).

Naproti tomu Kubátová [7] jako ekologické daně označuje ty daně, které byly primárně zavedeny za účelem omezování existence negativních externích efektů ovlivňujících životní prostředí. Zároveň však dodává, že čistých ekologických daní je velmi málo, a proto je důležité zkoumat ekologické dopady některých dalších daní, ačkoliv se o ekologické daně v pravém slova smyslu nejedná.

¹ Environmental taxes are any compulsory, unrequited payment to general government levied on tax bases deemed to be particular environmental relevance.

² Environmental taxes are defined as a tax whose tax base is a physical unit (or a proxy of it) of something that has a proven, specific negative impact on the environment.

Zatímco podle definice OECD nebo Eurostatu by se jako ekologická daň dala označit i poplatek za dálniční známku, který je v ČR příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury, a o jejímž pozitivním působení na změnu chování směrem k omezení negativních vlivů na životní prostředí by se dalo přinejmenším pochybovat, podle definice Kubátové by v ČR neexistovaly ekologické daně v čisté podobě vůbec.

Kromě ekologických daní se v daňových soustavách můžeme často setkat s dalšími ekologickými prvky – jako příklad z ČR lze uvést osvobození od daně z příjmů z provozu malých vodních a větrných elektráren v roce uvedení do provozu a následujících pěti letech.

1.2 Typy ekologických daní

V odborné literatuře se můžeme setkat s několika typy ekologických daní:

- 1) **pigouovské daně** – vycházejí striktně z teorie externalit – na každou jednotku znečištění je uložena jednotková daň v takové výši, aby se celkové mezní náklady výroby rovnaly celkovému meznímu užítku, zdaňuje se přímá příčina zhoršování životního prostředí
- 2) **nepřímé ekologické daně** – jsou uvaleny primárně za účelem příznivého ovlivnění životního prostředí, jsou zástupně uvalovány na použití produktivních vstupů nebo spotřebního zboží, existuje-li přímá vazba mezi užíváním ochot statků a ekologickým poškozováním, administrativní náklady těchto daní jsou nejnižší z ekologických daní (je to např. daň z oxidů uhlíku nebo spotřební daň z ropných produktů)
- 3) **daně s neplánovanými ekologickými dopady** – jsou to prakticky všechny daně, které někdy mohou svými důsledky vést k pozitivním či negativním dopadům na životní prostředí
- 4) **účelové ekologické daně** – jejich výnos je účelově vázán na výdaje související s životním prostředím.

Nutno však konstatovat, že zatím ani ve státech, které jsou z hlediska ochrany životního prostředí nejpokrokovějšími, neexistují čistě ekologické daňové soustavy, jejichž

hlavním cílem je stimulovat chování subjektů k ochraně ŽP. V těchto státech se nadále spíše zavádějí do již existujících daňových soustav různé „zelené“ stimuly, které mají bez zásadních změn daňového systému vést k přátelštějšímu chování poplatníků k přírodě. [6]

1.3 Obecná kritéria ekologických daní

Daně v obecné rovině by měly být:

- efektivní,
- transparentní,
- spravedlivé,
- administrativně jednoduché,
- pružné.

Kromě uvedených obecných kritérií daní mají splňovat ekologické daně ještě jednu úlohu – měly by být environmentálně účinné. Daň je environmentálně účinná, pokud dosahuje svého cíle ve vztahu k životnímu prostředí.

Ekologické daně by měly působit na změnu chování jednotlivých subjektů, kterými jsou průmyslové a zemědělské podniky a jiné hospodářské jednotky nebo i jednotlivci, spotřebitelé určitého zboží, motoristé a podobně. Jde o to dosáhnout takového stavu, aby se ekologicky příznivé chování také ekonomicky vyplatilo, a tedy aby se rozdíl mezi cenou ekologicky příznivějšího zboží nebo služby alespoň snížil, když ne vyrovnal.

Pokud se podaří zavést ekologickou daňovou reformu spojenou se zdaněním energie a dalších komodit s environmentálně nepříznivými důsledky, půjde o změnu chování prakticky všech občanů, jichž se daně dotknou. Po teoretické stránce je zřejmé, že změna chování by měla být automatickým důsledkem zavádění daní. Jejich účinnost závisí na velikosti sazby, možnosti substitutce a velikosti rozdílu mezi cenami environmentálně přijatelnějším zbožím nebo službou a jejich blízkého substitutu před zdaněním nebo zvýšením sazby.

V neposlední řadě je účinnost takových daní ovlivněna dlouhodobým stabilním prostředím (např. jistota o velikosti a změně sazeb, resp. daní). Jejich efektivnost je tak závislá na tom, jak je nastaveno celkové „ekonomické klima“- obecná ekonomická pravidla určující cenovou politiku, celkový daňový systém, pravidla účetnictví a mnoho dalších parametrů ekonomického prostředí. Ekologické nástroje tohoto typu tak mohou efektivně a účinně vést k řešení dvojího zisku (to znamená k výsledku příznivému jak ekonomicky, tak environmentálně) jenom tehdy, budou-li tato obecná pravidla, „ekonomické mantinely“, nastaveny s ohledem na jejich ekologické důsledky příznivě. [9]

1.4 Externality

V souvislosti s životním prostředím a ekologickými daněmi je třeba vysvětlit pojem externalita. Externality jsou vedlejší nezamýšlené efekty určité činnosti, které pozitivně nebo negativně ovlivňují ostatní ekonomické subjekty, přičemž tyto subjekty za ně neplatí, nebo jim není placeno (statky, které neprochází trhem).

Externality mají velký vliv na kvalitu životního prostředí. Bohužel právě v oblasti životního prostředí dochází velmi často k negativním externalitám. Jako příklad lze uvést vznik emisí při výrobě nejrůznějších statků. Společensky efektivním řešením problému externalit není úplné zamezení jejich vzniku, jak bychom se právě v souvislosti produkcí emisí mohli domnívat, ale zahrnutí soukromých i společenských nákladů do rozhodování subjektů. V takovém případě hovoříme o internalizaci externalit. [3]

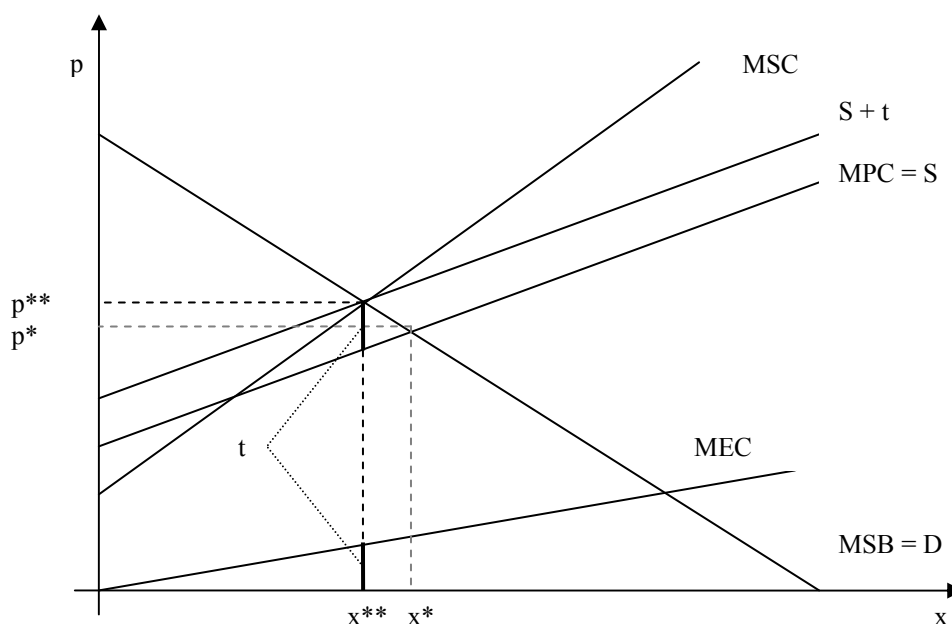
Takovou internalizaci externalit umožní zejména ekologické daně, jak to popisuje koncept Pigouovské daně.

1.5 Pigouovská daň

Pigouovská daň je klasický koncept, který ve výkladu o ekologických daních nemůžeme opomenout. Autorem tohoto konceptu je Arthur Cecil Pigou (1877 – 1959), který svou myšlenku ekologické daně představil v knize *Ekonomie blahobytu*.

Základní myšlenka je jednoduchá: Pokud se z důvodu existence externích efektů nerovnájí soukromé a společenské náklady průmyslové produkce, potom může stát tento rozdíl eliminovat zavedením daně na příslušné aktivity. Sazba daně by měla být určena tak, aby se původní množství příliš vysoké produkce snížilo na Pareto-optimální³ úroveň.

Graf č. 1: Pigouovská daň



Pramen: Pokorná, B. Analýza ekonomických aspektů ochrany životního prostředí. 2005.

Ve znázorněném případě nastala tržní rovnováha při produkci rovnovážného množství x^* . Toto množství však není s ohledem na externí efekt Pareto-optimální. Společenský užitek je v tomto případě maximalizován při množství x^{**} . Pigou navrhuje zavést na

³ Soukupová [12] uvádí, že Paretoovo optimum nastává tehdy, jestliže přerozdělením daného množství statku nemůže být jednomu spotřebiteli polepšeno, aniž by současně nebyl poškozen jiný spotřebitel.

produkci statku x daň ve výši t . Sazba daně by měla odpovídat rozdílu mezi výší společenských (MSC) a soukromých mezních nákladů (MPC) v bodě Pareto-optimální míra produkce. Po zavedení daně se posune nabídková křivka z úrovně S na úroveň $S+t$. Tak vznikne nová tržní rovnováha x^{**} , která je shodná se situací maximalizující celospolečenský užitek. Cena statku vzroste z důvodu zavedení daně z úrovně p^* na úroveň p^{**} . Efektem zvýšení ceny z důvodu zavedení pigouovské daně je snížení poptávaného množství ekologicky nepříznivých výrobků a přechod k relativně levnějším substitutům.

Pigouovská daň je efektivním řešením externích negativních dopadů na životní prostředí, vyžaduje však vysokou informovanost vlády. Aby mohla být sazba daně správně určena, je nutné znát mezní ochotu platit za produkt způsobující extrenalitu, mezní náklady produkce a průběh funkce mezních škod. Tyto podmínky jsou však v ekonomické literatuře všeobecně považovány za nesplnitelné. Obzvláště obtížné je totiž stanovit peněžní ocenění škod na životním prostředí. Další problém spočívá v tom, že sazba daně by se měla určovat podle výše mezních škod v optimu a ne ve výchozí situaci, kde ji většina metod měří. Jednou z možností jak daný problém obejít je postupné přibližování k optimální sazbě pomocí odhadů mezních škod v jednotlivých situacích. Tento proces je však dlouhodobý a poměrně drahý.

Kromě podmínky vysoké informovanosti vlády je při zavedení Pigouovské daně nutné jednoznačně identifikovat původce dané externality. V oblasti životního prostředí se však ukazuje, že jednoznačné určení původce externalit je vzhledem ke kumulativnímu účinku znečišťování prakticky nemožné. [11]

1.6 Alternativní koncept Baumol - Oates

William J. Baumol a Wallace E. Oates ve své knize [1] představili od podstaty jiný koncept přístupu k ekologické dani než Pigou. Tento koncept počítá s arbitrárně stanovenými standardy kvality životního prostředí (například obsah SO_2 v ovzduší po alespoň 90% doby) a následně se zavedením takových daní a plateb, které by vedly

k dosažení těchto standardů. Ačkoliv tento postup nevede k Pareto-optimální situaci, kterou dosahuje Pigouovská daň, je tento koncept snáze aplikovatelný.

Praktický postup je celkem jednoduchý. Stát se rozhodne, že standardem kvalit ovzduší bude obsah x mikrogramů látky na objemovou jednotku a pak odhadne daň tak, aby postupně vedla k naplnění tohoto cíle. Výhoda je v tom, že pokud daň stanovené normy nedosáhne, pak je třeba daň jednoduše zvýšit, nebo případně, kdyby byla norma dosažena překvapivě „levně“, přehodnotit to, zda standard kvality ovzduší nemůže být přísnější. Každý znečišťovatel by měl dostatečné stimuly k tomu, aby snížil svou úroveň znečištění a systém by byl transparentní v tom, že by všichni účastníci trhu znali cílové podmínky.

Důležitou vlastností tohoto konceptu je také to, že co se týká dosahování specifické úrovně kvality prostředí, je to nejméně nákladný způsob, jak tohoto cíle dosáhnout. Je to levnější způsob, než když se arbitrárně stanoví standard, který musí všichni emitenti dodržovat (např. že musí snížit své emise o konkrétní procento), což je kvůli rozdílným mezním nákladům na toto snížení u různých znečišťovatelů různě obtížné. [1]

I tento koncept se však potýká s problémy. Jeden je technického rázu a týká se samotného stanovení výše daně, či gradualistického přizpůsobení daňové zátěže tak, aby bylo dosaženo arbitrárně stanoveného optima. Druhým problémem je samotné stanovení tohoto optima, což je otázka společenské volby.

1.7 Teorie dvojité dividendy

Jako poslední důležitý teoretický poznatek v souvislosti s ekologickými daněmi uvedu teorii dvojité dividendy.

Základní myšlenkou této teorie je použít výnos ze zavedených ekologických daní ke snížení daňového zatížení jiných výrobních faktorů, např. práce. Snížením nákladů na práci by mohl být dán impuls ke zvýšení poptávky po práci, čímž by byl dosažen pozitivní efekt v oblasti zaměstnanosti. Zakomponování ekologických daní do

daňového systému by tedy vedlo nejen ke zlepšení kvality životního prostředí, ale zároveň ke snížení (nedobrovolné) nezaměstnanosti. Ekologická daň by v tomto případě byla příjmově neutrální.

Teorie dvojité dividendy se však v mnoha ohledech může ukázat jako nefunkční. Podle teoretických předpokladů by za splnění určitých podmínek měla existovat tzv. druhá dividendy. Její existence a případný objem však závisí na mnoha faktorech.

Například nejistý je růst poptávky po práci v důsledku snížení daňového zatížení práce. Přesné zvýšení záleží na cenové elasticitě poptávky po práci. Pokud bude poptávka cenově neelastická, bude výsledný efekt snížení zdanění práce jen velmi malý.

Jedním z důvodů, proč teorie dvojité dividendy nenahází potřebnou odezvu u obyvatel, může být právě použití jejích výnosů. Zdanění příjmů má mimo jiné za cíl snižovat sociální nerovnosti ve společnosti. Pokud by byly výnosy z ekologických daní použity ke snížení zatížení práce, mohlo by se stát, že by se tímto „sociální efekt“ příjmových daní snížil.

Protichůdně by také mohl působit možný přesun firem do zemí s nižším zdaněním, v důsledku čehož by se nezaměstnanost mohla naopak zvýšit. Právě použití výnosů ekologických daní na snížení nákladů na práci může způsobit růst konkurenceschopnosti pracovní síly.[11]

1.8 Problémy ekologických daní

Nejčastějším argumentem proti zavádění ekologických daní je pokles konkurenceschopnosti firem na mezinárodním trhu. Může dojít k přesunu tuzemských firem do zemí s nižším zdaněním, což s sebou nese mnoho negativních dopadů, včetně zvýšení nezaměstnanosti. Jednou z možností, jak tento problém řešit, je koordinace zavádění ekologických daní na mezinárodní úrovni.

Sporným bodem je také daňová incidence, tedy dopad ekologických daní na jednotlivé spotřebitele. Jedná se zejména o dopad daní z energie a pohonných hmot na domácnosti s nižšími příjmy. Tento problém se většinou řeší určitými kompenzacemi pro tyto domácnosti – například v Nizozemí každoročně vracejí každé domácnosti částku odpovídající 800 m³ zemního plynu a 800 kWh elektřiny – což fakticky znamená úplné osvobození slabých rodin od daně (ukázalo se, že tento systém je pro stát levnější než odpouštění daně za část spotřeby, které vyžaduje komplikovanou administrativu). [42]

Pokud jde o nápravný efekt ekologických daní, tedy snaha ovlivnit chování ekonomických subjektů, velmi záleží na dostupnosti substitutu k daní zatíženému výrobku. Substituční výrobky však nemusí mít vždy stejnou, nebo lepší užitnou hodnotu. Stírá se tak jasná představa, zda spotřebitel platí vyšší cenu za poškozování ŽP nebo za to, že získal výrobek s lepšími užitnými vlastnostmi.

Také v případě, že poptávka po ekologicky škodlivém výrobku je neelastická, nebude mít zavedení ekologické daně podstatný vliv. Naopak, v některých případech může nastat situace, kdy spotřebitelé budou chápat platbu daně jako platbu za poškození životního prostředí. Ekologická daň by se pak stala jakousi novodobou formou odpustku. [7]

Dalším problémem je, že náklady na výrobu ekologicky méně škodlivých výrobků mohou být vyšší než náklady na produkci výrobků zatížených ekologickou daní. Jejich cena pak může být i vyšší než cena výrobků zatížených ekologickou daní.

Uplatnění ekologických daní je problematické také proto, že ekologicky nepříznivé činnosti a aktivity jsou již zpravidla postiženy poplatky nebo jinými druhy plateb za znečišťování životního prostředí a nemohou být tedy navíc ještě zdaněny. O zavedení ekologických daní by se proto mělo uvažovat hlavně tam, kde poplatky dosud vybírány nejsou. Příkladem může být narušování životního prostředí hlukem a zářením, nebo leteckou či vodní dopravou [13]

2 Další nástroje k ochraně životního prostředí

Mezi nástroje ochrany životního prostředí patří kromě daní a poplatků také různé limity, příkazy, zákazy, standardy, normy či dotace, granty atd. Jedná se o nejrozšířenější skupinu nástrojů ochrany ŽP. Důvodem je jejich jednoduché zavedení a možnost přesného dosažení stanoveného cíle.

Nástroje ochrany životního prostředí lze rozdělit do dvou velkých kategorií.

Prvním typem jsou nástroje **nařizovací**. Sem patří různé závazné normy a limity vynucované prostřednictvím nejrůznějších sankcí včetně trestních postihů, například pokut. Zákonem jsou definovány parametry kvality prostředí, kterých je třeba dosáhnout a zachovávat je. Tomu odpovídají limitní hodnoty znečišťování nebo jiného poškozování prostředí, například vypouštěním plynných emisí do ovzduší nebo odpadních vod do vodních toků. Předpokladem účinného uplatnění těchto nástrojů je spolehlivý monitorovací systém, který musí poskytovat přesná a nezávislá data jak o parametrech prostředí, tak o různém typu znečišťování a poškozování.

Druhým typem jsou takzvané nástroje **ekonomické**. Patří mezi ně zejména daně a poplatky, dotace, institucionální nástroje a nástroje tržního charakteru.

Zatímco daně a poplatky znevýhodňují environmentálně nepříznivé činnosti vůči jejím environmentálně příznivějším substitutům, dotace mají naopak environmentálně příznivé činnosti podporovat. To, co označujeme širokým pojmem dotace, má celou řadu podob. Může jít o dotace přímé či nepřímé (například úlevy na daních), může jít o přímé platby (granty) dotčeným subjektům, výhodné půjčky, zrychlené odpisy a mnoho dalších forem. Ve všech případech jde o nástroje, které nemají tržní charakter a je třeba je mimo jiné posuzovat i z tohoto hlediska. Vedou totiž k určitým tržním deformacím, jichž je třeba se co nejvíce vyvarovat.

Na druhé straně však jde o důležité nástroje, které se budou v omezené míře používat na podporu environmentálně důležitých případně ohrožených činností. Příkladem je účinná

podpora využívání až dosud ne plně konkurenceschopných obnovitelných zdrojů energie, například větrné energie v Německu.

Velmi důležitou otázkou je opačný proces, tedy naopak odstraňování dotací na činnosti environmentálně nevhodné nebo k životnímu prostředí nepříznivé. Jde například o dotace na zemědělskou produkci nebo na uhelné hornictví. Tyto dotace je zapotřebí postupně redukovat až odbourat, avšak tento proces – ač všeobecně doporučován například na úrovni OECD – naráží na četné překážky zejména ze strany zájmových skupin, které by takovými opatřeními byly poškozeny. [9]

Zvláštní pozornosti se v poslední době dostává nástrojům tržního typu. Známým příkladem je vytvoření trhu obchodovatelných emisních povolení. Podstatou tohoto nástroje je převod individuálních emisních povolení do obchodovatelné podoby. Následně dochází tržní cestou (např. obchodování povolené na burze) na základě nabídky a poptávky k obchodu s těmito povolenkami při minimalizaci nákladů na snížení emisí. V praxi jsou tyto náklady minimalizovány například tak, že subjekt, pro který je jednotkové snížení emisí nejdražší, kupuje obchodovatelná emisní povolení od subjektů, pro které je snížení emisí levnější. Tento tržní nástroj byl jako první využíván pro oblast ochrany ovzduší v USA. Nyní je již zaveden i pro obchod se skleníkovými plyny v Evropě, do něhož se zapojila také ČR.

Mezi důležité ekonomické nástroje patří dále široká škála nástrojů institucionálních. Do této kategorie zařazujeme velmi různé nástroje od cenové politiky po cla a jiné přímé a nepřímé znevýhodňování nebo naopak zvýhodňování určitých produktů či činností. Je nutno rovněž zmínit podpůrná opatření institucionálního charakteru jako jsou garantované nákupy za garantované ceny na dlouhé období (hraničí s nepřímými dotacemi) nebo takzvané zelené nákupy. Tento poslední typ nástrojů se týká obvykle veřejného sektoru, který na základě vnitřních předpisů musí upřednostňovat ekologicky příznivé výrobky a služby. Tyto nástroje podobně jako poplatky nebo dotace mohou působit z hlediska svého tržního působení příznivě nebo naopak deformačně. [9]

3 Existující nástroje k ochraně životního prostředí v ČR

V systému veřejných financí České republiky můžeme identifikovat celkem 17 daňových a poplatkových titulů, které byly dle definice Eurostatu [2] a OECD [45] zařazeny mezi daně, poplatky a úhrady související se životním prostředím. Jejich seznam uvádí následující tabulka.

Tabulka č. 1: Ekologické daně a poplatky v ČR

Poplatky a úhrady k ochraně ŽP (v užším smyslu)		Doprava		Energie
Odpady a znečištění	Poplatky za znečišťování ovzduší	Energie užitá v dopravě	Spotřební daň z minerálních olejů (dříve uhlovodíkových paliv)	Spotřební daň z minerálních olejů (dříve uhlovodíkových paliv) používaných pro stacionární zdroje
	Poplatky za vypouštění odpadních vod			
	Poplatky za ukládání odpadů na skládky			
	Odvody na jaderný účet			
	Odvody za dočasné odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu			
Přírodní zdroje	Odvody za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu	Energie užitá v dopravě	Spotřební daň z minerálních olejů (dříve uhlovodíkových paliv)	
	Odvody za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesů			
	Úhrady z dobývacího prostoru			
	Úhrady z vydobytých vyhrazených nerostů			
	Poplatky za odběr podzemní vody	Doprava (silniční)	Silniční daň	
	Poplatky za odběr povrchových vod (platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí)		Dálniční známky	
Produkty	Poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují (CFC a halony)	Doprava (silniční)		Silniční mýtné
	Registrační a inventarizační poplatek dle zákona o obalech			

Pramen: Jílková, J. Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. 2003.

3.1 Poplatky a úhrady k ochraně životního prostředí

Ve většině zemí, včetně ČR, jsou nejvýznamnějším nástrojem tzv. „negativní stimulace“ poplatky. Umožňují diferencovaný ekonomický postih znečišťovatelů na základě principu „platí znečišťovatel“ a limitují čerpání přírodních zdrojů. Tím způsobem jsou tak do nákladů příslušných ekonomických subjektů v určité míře promítány jím produkované negativní externality.

Poplatky za znečišťování ovzduší

(zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší))

Provozovatelé velkých, středních i malých stacionárních zdrojů platí poplatky za znečišťování ovzduší, o jejichž výši rozhoduje orgán kraje nebo orgán obce. Poplatkovým obdobím je kalendářní rok, v němž je stacionární zdroj provozován. Na běžný rok se platí poplatek zpravidla zálohově, výše záloh se stanoví podle skutečného množství znečišťujících látek za předchozí kalendářní rok. Poplatky od provozovatelů velkých a středních stacionárních zdrojů jsou příjmem Státního fondu životního prostředí ČR (SFŽP ČR), poplatky od malých provozovatelů jsou příjmem příslušné obce a musí být použity k ochraně životního prostředí.

Poplatek z vypouštění odpadních vod do vod povrchových

(zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon))

Právnícká nebo fyzická osoba, která vypouští odpadní vody do vod povrchových, je ze zákona povinna platit poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod a poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod. Poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod je znečišťovatel povinen platit, jestliže jím vypouštěné odpadní vody překročí v příslušném ukazateli znečištění zároveň hmotnostní a koncentrační limit zpoplatnění. Ukazatel znečištění, hmotnostní a koncentrační limity zpoplatnění a sazby poplatku členěné podle jednotlivých ukazatelů znečištění jsou uvedeny v příloze zákona o vodách. Poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod do vod povrchových je znečišťovatel povinen platit, jestliže objem jím vypouštěných odpadních vod překročí za kalendářní rok 100 000 m³.

Poplatek za ukládání odpadů na skládky

(zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech)

Za ukládání odpadů na skládky je původce povinen platit poplatek. Poplatek platí i původce, který je sám provozovatelem skládky a tato skládka je na jeho vlastním pozemku. Poplatek za ukládání odpadů na skládky se skládá ze dvou složek. Základní složka poplatku se platí za uložení odpadu, za uložení nebezpečného odpadu se dále platí riziková složka. Poplatek vybírá provozovatel skládky při uložení odpadu na skládku. Poplatek je příjmem obce, na jejímž katastrálním území je skládka umístěna (základní složka), a SFŽP ČR (riziková složka).

Odvody na jaderný účet

(zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího a o změně a doplnění některých zákonů zařízení (atomový zákon))

Jaderný účet je pod kontrolou vlády a prostředky shromážděné na něm mohou být použity výhradně prostřednictvím Správy úložišť radioaktivních odpadů (SÚRAO) na plnění úkolů vymezených v atomovém zákoně a zahrnutých v plánu práce SÚRAO na příslušný rok. Odvody prostředků na jaderný účet od původců jsou jednorázové či periodické a jsou stanoveny na základě ocenění činností souvisejících s ukládáním radioaktivních odpadů či s úpravou a ukládáním vyhořelého jaderného paliva.

Odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

(zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu)

Jde o poplatek, který se platí státu za to, že dovolí měnit zemědělskou půdu na pozemek k nezemědělskému použití. Placeny jsou odvody za trvalé odnětí zemědělské půdy a odvody za dočasné odnětí. Výše odvodu závisí na klimatickém regionu a hlavní půdní jednotce, v nichž je odnímaný pozemek zařazen. Odvod za trvalé odnětí se platí jednorázově, za dočasné každoročně. Odvod je ze 40 % příjmem obce, v jejímž obvodu je odnímaná půda, zbytek je příjmem SFŽP ČR. Odvody, které jsou příjmem obce, mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny.

Poplatek za odnětí pozemků určených k plnění funkce lesa

(zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon))

Poplatek platí žadatel, kterému bylo povoleno trvalé nebo dočasné odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa. Poplatky se neplatí pouze, jde-li o odnětí pro stavby sloužící hospodaření v lese, výstavbu objektů a zařízení potřebných pro čištění odpadních vod, pro jímání a výrobu pitné vody. Poplatky jsou ze 40 % příjem obce, v jejímž katastru došlo k odnětí, z 60 % příjmem SFŽP ČR. Poplatek, který je příjmem obce, může být použit jen pro zlepšení životního prostředí v obci nebo pro zachování lesa.

Úhrada za vydobyté nerosty a úhrada z dobývacího prostoru

(zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon))

Úhrada z vydobyté nerosty činí nejvýše 10 % z tržní ceny vydobytých nerostů. Kromě této úhrady platí těžební organizace ještě roční úhradu z dobývacího prostoru. Úhrady se odvádí na účet příslušného obvodního báňského úřadu.

Poplatek za odběr podzemní vody

(zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon))

Oprávněný, který má povolení k odběru podzemní vody je povinen platit za skutečné množství odebrané podzemní vody podle účelu odběru vody. Poplatek se platí za kalendářní rok a sazby jsou pro zásobování pitnou vodou 2,00 Kč/m³, pro ostatní využití 3,00 Kč/m³. Výše roční zálohy se vypočte vynásobením příslušné sazby poplatku povoleným objemem podzemní vody za kalendářní rok v m³. Platí ty subjekty, které odebírají více než 500 m³ měsíčně nebo 6 000 m³ ročně, pokud nejde o výjimky stanovené příslušným nařízením vlády. Z poplatku za skutečný odběr podzemní vody je 50 % příjmem SFŽP ČR a 50 % příjem státního rozpočtu.

Platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí

(zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon))

Oprávněný, který odebírá povrchovou vodu z vodního toku, je povinen uhrazovat platbu k úhradě správy vodních toků a u odběrů povrchové vody z významných vodních toků také k úhradě správy povodí, podle účelu užití odebrané povrchové vody v jednotkové

výši v Kč/m³ podle skutečně odebraného množství povrchové vody. Výše platby se vypočte vynásobením množství skutečně odebrané povrchové vody za uplynulý kalendářní měsíc cenou za odběr povrchové vody stanovenou správcem vodního toku podle zvláštního zákona.

Poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují (CFC a halony)

(zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší))

Výrobci a dovozci regulovaných látek a výrobků, které je obsahují, jsou povinni platit poplatek za vyrobené či dovezené látky nebo výrobky ve výši 400 Kč za kilogram regulované látky. Poplatek je příjmem SFŽP ČR a je účelově vázán pro použití k ochraně ozonové vrstvy Země.

Z výše uvedeného výčtu vyplývá, že v České republice existuje rozsáhlý systém poplatků, které jsou zdrojem SFŽP ČR. Z tohoto fondu jsou pak – v souladu se zákonem o fondu a každoročně vydávanou Přílohou Směrnice SFŽP ČR ministra životního prostředí – financovány investiční a zčásti i neinvestiční akce na ochranu životního prostředí. Toto financování má zpravidla podobu nenávratných dotací. Specifickou skupinou poplatků jsou tzv. uživatelské poplatky, které jsou uvalovány na spotřebu určitého zboží nebo služby, přičemž jejich funkce není přinášet příjem rozpočtu nebo fondu, ale pokrýt skutečné náklady spojené s jejich výrobou (např. vodné a stočné). [9]

3.2 Daně a poplatky v dopravě a energetice

Fiskálně jsou poplatky a daně plynoucí z dopravy a pohonných hmot nejvýznamnější složkou příjmů veřejných rozpočtů. Z těchto příjmů plynulo až do roku 2001 90 – 95 % prostředků do státního rozpočtu. Od roku 2001 však podíl státního rozpočtu klesl na přibližně 70 %. Důvodem poklesu je převod velké části těchto příjmů do Státního fondu dopravy a infrastruktury. Daně v dopravním sektoru pocházejí ze zdanění pohonných hmot (spotřební daň) a motorových vozidel (dálniční známky, mýtné, silniční daň).

Daně z energetiky už nejsou tak objemově významným příjmem. Pocházejí z paliv používaných pro stacionární zdroje (spotřební daň minerálních olejů).

Dálniční známky a mýtné

Vliv na životní prostředí u dálničních známek a mýtného můžeme spatřovat v tom, že zpoplatnění užívání dálnic by mělo regulovat provoz kamionů a omezit tak negativní dopady kamionové dopravy na emise znečišťujících látek. Alternativou pro tento způsob dopravy by se měla stát ekologičtější železniční doprava.

Silniční daň

Možnosti plošného využití daně k účelům ochrany životního prostředí jsou značně omezeny, protože se daň vztahuje pouze na vozidla, která jsou používána k podnikání nebo jiné samostatně výdělečné činnosti anebo v přímé souvislosti s podnikáním. Můžeme ji považovat za ekologickou z toho pohledu, že zvýhodňuje vozidla splňující ekologické normy emisí EURO 2 a vyšší formou snížení sazby daně a osvobozuje vozidla na elektrický pohon. Zákon rovněž zvýhodňuje kombinovanou dopravu (tj. přeprava vozidla po pozemní komunikaci z místa nakládky do nejbližší železniční stanice nebo přístavu a dále po železnici nebo vodní komunikaci do železniční stanice nebo přístavu nejbližšímu k místu určení, pokud jízda po pozemní komunikaci není delší než 100 km v jednu směr). Určitým ekologickým aspektem je rovněž osvobození vozidel používaných zpravidla pro linkovou osobní vnitrostátní dopravu, i když prvotním motivem byl záměr nezatěžovat další položkou jízdné ve veřejné hromadné dopravě.

Spotřební daň z minerálních olejů

Předmětem spotřební daně z minerálních olejů jsou především pohonné hmoty, těžký topný olej, zkapalněné ropné plyny a stlačené plyny a jejich směsi. Zatížení těchto paliv spotřební daní má hlavně fiskální funkci, ale ani ekologický dopad jí nemůžeme odepřít – v dani se objevují tři momenty, které jsou již motivovány ryze environmentálně: daňová diferenciace benzínů podle obsahu olova, daňové zvýhodnění zkapalněných, resp. stlačených plynů používaných jako pohonná hmota a osvobození biopaliv od daně.

V lednu tohoto roku (2007) navíc vstoupila v platnost novela zákona o spotřebních daních, z níž vyplývá, že u zemního plynu pro dopravu je nyní dokonce nulová sazba daně, ta se však od roku 2012 začne zvyšovat a v roce 2020 se dostane na současný stav 3 335 Kč za tunu, tedy 2,35 Kč za metr krychlový, což je minimum požadované EU.

Spotřební daně všeobecně mají však v ekologizaci daňové soustavy velký potenciál. Již od roku 2008 bude zavedena nová spotřební daň z energetických produktů a elektřiny.

3.3 Další ekologické prvky v daňové soustavě

Ekologicky pozitivní jsou i další faktory v naší daňové soustavě:

Daň z příjmů

Zákon o dani z příjmů zahrnuje osvobození příjmů z provozu malých vodních elektráren do výkonu 1 MW, větrných elektráren, tepelných čerpadel, solárních zařízení, zařízení na výrobu bioplynu, zařízení na výrobu biologicky degradovaných látek, zařízení na využití geotermální energie, a to v kalendářním roce, v němž byly poprvé uvedeny do provozu, a v bezprostředně následujících pěti letech. Dále poskytuje možnost odečíst hodnotu daru poskytnutého na ochranu životního prostředí do určité výše od daňového základu. Je zřejmé, že tyto úlevy a zvýhodnění „ekologické“ možnosti daní z příjmů zdaleka nevyčerpávají. Právě při posilování ekologických aspektů těchto daní (a v důsledku toho snižování daňového břemena) lze hledat kompenzaci daňového výnosu daní k ochraně životního prostředí. [17]

Daň z nemovitosti

Zákon o dani z nemovitosti obsahuje řadu položek osvobozených od placení z důvodu ochrany životního prostředí. Předmětem daně z nemovitostí nejsou úpravny vody včetně ČOV, osvobozeny od této daně jsou pozemky tvořící jeden funkční celek se stavbami sloužícími výlučně k účelu zlepšení stavu životního prostředí a tyto stavby jsou od daně osvobozeny rovněž. Pokud poplatník provede ve stavbě změnu spočívající v záměně systému vytápění přechodem s pevných paliv na systém využívající obnovitelné energie

solární, větrné, geotermální, biomasy, nebo sníží tepelnou náročnost stavby, je tato stavba od daně osvobozena na dobu pěti let.

Daň dědická a darovací

I zákon o dani dědické, darovací a převodu nemovitostí obsahuje určitá ustanovení, pamatující na zájmy ochrany životního prostředí. Od daně jsou osvobozena bezúplatná nabytí majetku určená na financování zařízení a akcí v oblasti ekologie, pokud je majetek nabyt právnickými osobami, které byly zřízeny k zabezpečování těchto činností a které mají sídlo na území České republiky.

DPH

Dříve existovaly nižší sazby DPH např. na recyklovaný papír nebo barvy ředitelné vodou. Nový zákon o DPH však toto zvýhodnění ekologicky šetrných výrobků zrušil.

Celkově lze konstatovat, že Česká republika má ve svém systému daní a poplatků širokou paletu nástrojů zaměřených nebo potenciálně působících ve směru ochrany životního prostředí. Byly zaváděny resp. modifikovány ad hoc, bez strategické koncepce úlohy ekonomických nástrojů. Jsou začleněny do celkové soustavy instrumentů politiky životního prostředí a daňové politiky. Jejich reálné fungování má převážně pouze efekt jako zdroj financování, bez alokačního působení. [4]

3.4 Další používané nástroje v ČR

Mezi další nástroje k ochraně ŽP používané v České republice patří sankční platby, dotace (především ze SFŽP ČR a státního rozpočtu), výhodné půjčky, garance, úlevy v placení poplatků a depozitně refundační systémy (tyto jsou založeny na zálohování vybraných výrobků, resp. jejich obalů, nebo na zavedení tzv. recyklačních příplatků). [10]

4 Ekologická daňová reforma

4.1 Úvod

Hlavním faktorem poškozování životního prostředí je vysoká míra spotřeby přírodních zdrojů, která vyplývá především z nízké efektivity využívání těchto zdrojů. Vysoká spotřeba přírodních zdrojů plyne i z toho, že ve vlastních nákladech jejich uživatelů není zahrnuta podstatná část nákladů na odstraňování negativních důsledků spojených s využíváním těchto zdrojů a není ani zohledněna vyčerpatelnost zdrojů.

Za nejvýraznější environmentální problém lze považovat nízkou efektivitu využívání uhlíkatých paliv a energie v kombinaci s nedostatečným zohledněním neobnovitelnosti těchto zdrojů a vlivu externalit. Pokud v tomto kontextu hovoříme o nutnosti zavedení ekologických daní, musí být jejich předmětem v první řadě tato paliva a energie.

Širší ekonomické souvislosti, především problémy spojené s nezaměstnaností a celkovou výší daňového břemene, vedly k revizi přístupu k ekologickým daním. Dnes tedy již nejde o zavádění ekologických daní, ale o uskutečnění ekologické daňové reformy. V rámci této reformy se počítá s celkovou a postupnou změnou daňového systému tak, aby byla zachována výše příjmů státního rozpočtu. V praxi to znamená zdanění komodit poškozujících životní prostředí (především energetických vstupů do výroby), které bude kompenzováno snížením podílu těch plateb, které zatěžují pracovní sílu. Tento přístup by současně s přínosy pro životní prostředí představoval i podporu zaměstnanosti zlevněním pracovní síly a vytvořením tlaku a podmínek pro technologickou restrukturalizaci výroby (viz teorie dvojité dividendy).

Tento přístup je pro svou relativní jednoduchost (nezavádí se nový daňový titul), politickou přijatelnost (státní rozpočet, přes který je formou snížení jiných plateb redistribuován výnos ze zvýšení spotřební daně, je kontrolován zákonodárným sborem) a především pro své pozitivní ekologické, sociální a ekonomické efekty (snížování spotřeby paliv a energií, snižování emisí skleníkových plynů, snižování nezaměstnanosti, snižování energetické náročnosti hospodářství) preferován ve státech Evropské unie i OECD. O tom svědčí ten fakt, že ekologickou daňovou reformu

podporuje OECD a že v řadě zemí OECD prošly daňové systémy významnými změnami (snížení přímých daní, zvýšení nepřímých daní, především spotřebních, snížení plošných plateb zatěžujících práci).

Z výše uvedeného plyne, proč jsou jak na úrovni EU, tak OECD komodity, kterých se ekologická daňová reforma týká, omezeny na paliva a energii a proč se kompenzace zaměřují na zlevnění práce. [46]

4.2 Historie myšlenky ekologické daňové reformy

První ucelená koncepce ekologické daňové reformy (EDR) se objevuje koncem 80. let minulého století, i když teoretické rozpracování pochází z konce 70. let. Ideové zakotvení vychází ze dvou významných myšlenkových proudů – anglosaské environmentální ekonomie a německé ekologické modernizace. Oba tyto proudy vycházejí z jednoho ze základních principů ochrany životního prostředí „znečišťovatel platí“, i když se později rozcházejí v jeho interpretaci.

Environmentální ekonomie staví na dělení na normativní (příkaz-zákaz-dovolení) a ekonomické nástroje (daně, obchodovatelná povolení apod.), jejichž výhodou by mělo být to, že umožňují znečišťovateli, aby si sám zvolil, jakým způsobem se přizpůsobí standardům kvality životního prostředí. Pro znečišťovatele, pro kterého by náklady na snížení znečištění byly vysoké, by tak bylo efektivnější platit daň, naopak znečišťovatel s nízkými náklady na snížení znečišťování by preferoval investice do zařízení na snížení své produkce znečištění. V souhrnu by tak bylo dosaženo výsledné úrovně znečištění s nižšími náklady, navíc se tím otevírá možnost využití veřejných prostředků pro uspokojení jiných veřejných potřeb. Nejen to, placení daní, respektive nákup emisních povolenek, vytváří trvalý stimul na vývoj nových technologií a postupů, které vedou ke snížení nákladů na zamezení znečištění.

Ekologická modernizace je založena na inovativním hledání souvislostí mezi ochranou životního prostředí a ekonomickým růstem a vedle klíčového významu dvojí dividendy staví na aspektu „vynucené“ technické inovace v souvislosti s ekologickou efektivitou.

S udržitelným rozvojem je nedomyslitelně spjata snaha snížit závislost na neobnovitelných zdrojích, především fosilních palivech – přitom tato snaha konceptu udržitelného rozvoje předchází již z období ropných krizí ze 70. let. Motivace k zavádění energetických daní vyplývá ze závazků rozvinutých států snížit emise skleníkových plynů v Kjótském protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. [14]

4.3 Koncept ekologické daňové reformy

Koncept představuje přesun zdanění od ekonomických pozitiv jako je práce a tvorba ekonomické hodnoty, směrem ke zdanění znečištění a čerpání zdrojů. Tato operace by měla být výnosově **neutrální** z hlediska celkových výnosů veřejných rozpočtů.

Obecně můžeme hovořit o třech formách neutrality reformy. Kromě již zmíněné výnosové neutrality rozpočtů, to je příjmová neutralita v rámci sektorů dotčených změnou daní. Koncept může být postaven tak, aby zvýšená daňová zátěž ze zvýšených daní byla plně vykompenzována snížením jiných daní v rámci určitého sektoru. Celkové příjmy sektoru by tak neměly být po změně dotčeny. Nejčastěji se uvažuje o příjmové neutralitě sektoru průmyslu a domácností. Nicméně dopad na jednotlivé subjekty uvnitř sektoru je různý. Třetím typem neutrality může být výnosová (územní) neutralita týkající se rozpočtů územních samosprávních celků. Pokud daňový systém alokuje výnosy daní, které jsou předmětem změn v rámci EDR různě, dopad na státní rozpočet a například rozpočty krajů může být rozdílný. Daňový systém by proto měl obsahovat dodatečné úpravy, aby byl naplněn požadavek na zachování tohoto typu neutrality. [14]

Výnosy daní a poplatků zavedených v rámci EDR je možné recyklovat několika způsoby:

- fiskální reformou, v rámci které jsou výnosy ekologických daní využity na snížení ostatních daní
- účelovým vázáním výnosů na specifické programy ochrany ŽP nebo sektorových politik

- kompenzačními opatřeními, kdy jsou výnosy využité na kompenzace těch, kteří jsou daní nejvíce postiženi (nízko-příjmové skupiny obyvatelstva, energeticky náročný průmysl atd.)

Snížením jiných daní (fiskální reforma) dochází k přesunu daňové zátěže s následnými alokačními a distribučními dopady. Zdanění může být v principu přesunuto ve prospěch:

A. Snížení daňových nebo nedaňových nákladů práce

- snížení mezní sazby daně z příjmů
- zvýšení nezdanitelné částky základu daně z příjmů
- snížení povinných příspěvků sociálního zabezpečení a/nebo zdravotního pojištění
- zavedení daňových kreditů (částky, o kterou se sníží zdanitelné plnění)
 - pouze do výše vypočteného daňového odvodu
 - bez omezení z hlediska výše daňového odvodu

B. Snížení daně ze zisku

- snížení sazby daně z příjmu právnických osob
- zrychlením odpisů (nebo jinou změnou mající vliv na odpisy)

C. Snížení sazby daně z přidané hodnoty

Každá z uvedených možností má jiné důsledky z hlediska povzbuzení zaměstnanosti, administrativních nákladů, dopadů na hospodářský růst a investice, včetně povzbuzení investiční činnosti.

Jestliže jsou tyto daně sníženy ve stejné míře, jako byly ekologické daně zavedeny/zvýšeny, celá operace je neutrální a nedochází ke zvýšení daňové zátěže. Státní autorita však může podlehnout různým tlakům, snížit daně méně a část nových daňových výnosů využít pro jiné účely.

Výnosová neutralita může být narušena ze tří důvodů. Všechny tři vedou ke stejnému výsledku – veřejné výdaje a daňová zátěž se zvýší. Za prvé, zákonodárce může využít části dodatečných výnosů na sociální kompenzace nízko-příjmových skupin domácnosti s cílem zmírnit vyvolané negativní dopady. Za druhé, část daňových výnosů může být alokována do speciálních fondů s cílem podpořit dílčí programy a/nebo oblasti nebo zvýšit akceptovatelnost a prosaditelnost samého konceptu. Třetím důvodem může být snaha snížit deficit rozpočtu nebo vládní dluh. Například v německé podobě EDR byla výnosová neutralita alokací části výnosů na kompenzační sociální opatření a na podpůrné ekologické programy. [14]

4.4 Ekologické daně zaváděných v rámci ekologické daňové reformy

Daně, které jsou zvyšovány nebo nově zaváděny v rámci konceptu EDR, lze rozdělit do tří kategorií:

1. daně, které jsou uvalovány na energie,
2. daně týkající se dopravy,
3. daně, poplatky a úhrady, jejichž předmět souvisí s přírodními zdroji nebo znečištěním.

Do první skupiny se obecně řadí kromě daní na elektřinu, uhlí a zemní plyn, také daně na motorová paliva. Do druhé skupiny můžeme zařadit silniční daň, dálniční známky, registrační daň na motorová vozidla nebo jiné nástroje zpoplatňující externí náklady v dopravě. Do třetí skupiny se řadí daně, poplatky a úhrady, jejichž předmět byt' i nepřímo představuje zátěž životního prostředí (nakládání s odpady, odběr a vypuštění odpadních vod, vypouštění emisí do ovzduší, používání pesticidů apod.).

V EU jsou nejvýznamnější z příjmového hlediska energetické daně, jejichž podíl na celkových výnosech ekologických daní ve členských státech (EU 25) činil v roce 2003 asi 76 %, podíl dopravních daní dosahoval přibližně 21 %, zatímco podíl daní za znečištění a na zdroje dosahoval jen zhruba 3 %. [38]

Koncepce EDR nicméně pozměňují tradiční pohled na hlavní účel daní - rozpočtový příjem, když naopak zdůrazňují nefiskální roli daní jako nástroje, který ovlivní lidské chování (stimulační funkce daní). Pro relativně škodlivý produkt, pro který existuje méně škodlivý blízký substitut, by tak bylo ideálním výsledkem zavedení takové daně, která by vedla k absolutnímu snížení spotřeby tohoto škodlivého produktu na nulu, což by však vedlo k nulovému daňovému výnosu (např. zdanění jednorázových žiletek nebo baterií s obsahem těžkých kovů). [14]

4.5 Překážky při zavádění ekologické daňové reformy

Tak jako každé politické rozhodnutí, má i ekologická daňová reforma své příznivce i odpůrce. Ti první poukazují na výsledky v podobě snížení emisí, pokles energetické náročnosti, rozvoj alternativních zdrojů, celkový prospěch životnímu prostředí a dále na pozitivní vliv na zaměstnanost. Odpůrci na druhou stranu namítají ohrožení konkurenceschopnosti výrobců, kterým zdanění energie zvýší cenu výroby a dopad na domácnosti s nejnižšími příjmy (především příjemců důchodových a sociálních dávek), pro které bude přínos ze snížení daní z příjmů nebo sociálního zabezpečení minimální.

Koncept EDR bývá spojován s třemi problémy:

- dopady na konkurenceschopnost,
- sociální distribuční dopady,
- ohrožení stability veřejných financí.

Dopady na konkurenceschopnost

Vzhledem k absenci harmonizovaného přijímání EDR na mezinárodní, resp. evropské úrovni, musí se státy vypořádat s klíčovou otázkou dopadu EDR na fungování národní ekonomiky.

I když EDR nemá negativní dopad na celkový růst ekonomiky, její efekty mohou dopadat na různé sektory, respektive podniky, různě. Ve vazbě na rostoucí liberalizaci mezinárodního obchodu a odstraňování obchodních bariér bývá zvláštní pozornost politiků věnována ochraně ekonomických zájmů těch domácích sektorů nebo dokonce

konkrétních podniků, jejichž konkurenceschopnost na světových trzích by mohla být zavedením EDR ohrožena.

Z důvodů vyhnutí se negativním dopadům ekologických daní na konkurenceschopnost je zvažována řada opatření:

- snížení daňové sazby pro určité sektory, výrobky nebo vstupy,
- daňové výjimky pro určité činnosti, sektory nebo výrobky,
- vrácení daní pro určité sektory nebo činnosti,
- recyklace daňových výnosů prostřednictvím podpůrných programů,
- recyklace výnosů snížením jiných (přímých) daní,
- postupné rozdělení náběhu daní v čase,
- podmíněčné placení daní.

Ačkoliv většina zvažovaných konceptů EDR obsahovala některou z těchto výjimek nebo úlev, při návrhu konceptu by se měly brát v potaz spíše dopady na konkurenceschopnost celé ekonomiky, a případně dopady na určité sektory nebo podniky řešit pouze nástroji s časově omezenou účinností bez možnosti plného vyjmutí.
[14]

Sociální distribuční dopady

Pokud výdaje na určité zboží tvoří relativně velkou část z rodinných rozpočtů nízko-příjmových skupin domácností a poptávka po tomto zboží je relativně neelastická, zdanění tohoto zboží má silně regresivní dopad. To platí i pro environmentální daně, jestliže jsou uvaleny na zboží nebo služby uspokojující některou základní potřebu (např. nápoje, teplo, mobilita).

Regresivní dopad se týká zejména zdanění energií, podíl výdajů na energie neroste adekvátně se zvyšujícím se příjmem domácností a poptávka po energiích je, zejména v krátkodobém období, neelastická. Pokud průměrná česká domácnost vynakládá na energie a pohonné hmoty kolem 14 % svých čistých příjmů, tento podíl pro nízko-příjmové skupiny domácností činí až kolem 16–18 %. Vyvolané sociální negativní dopady mohou být však zmírněny nebo kompenzovány řadou opatření.

Zmírňující opatření:

- stanovením prahu spotřeby, kdy spotřeba pod tímto prahem nepodléhá dani,
- zavedením duální sazby, přičemž nulová nebo snížená sazba je uplatněna na nízko-příjmové domácnosti.

Sociální kompenzace:

- poskytnutím jednorázových příspěvků,
- upravením stávajícího systému sociálních dávek a podpor.

Obě tato opatření však snižují environmentální účinnost ekologických daní tím, že potlačují podněty, které mají změnit spotřební a investiční chování.

Část negativních sociálních dopadů může být snížena prostřednictvím snížení ostatních daní. Snížením daňových a nedaňových nákladů práce je možné zmírnit negativní sociální dopad pouze pro ty domácnosti, které mají příjem ze zaměstnání. Výjimku tvoří tzv. daňové kredity, kdy je daňová povinnost snížena o stanovenou částku daňového kreditu bez ohledu na výši daňové povinnosti. Jestliže poplatník nemá zdanitelný příjem ze zaměstnání nebo vypočtená daň je nižší než tento kredit, bude mu tento kredit, resp. část převyšující vypočtenou daň, proplacen.

Snížení sazby DPH může vést ke zmírnění sociálních dopadů, jestliže je možné snížit sazby na produkty a služby uspokojující základní lidské potřeby (například potraviny). V ČR však zákonodárce tuto možnost nemůže využít, poněvadž snížená sazba DPH, uplatňovaná například na potraviny, je již stanovena na nejnižší úrovni, kterou připouští příslušná směrnice Evropského společenství. Snížení daně ze zisku má potenciál snížit negativní sociální dopady v zanedbatelné míře. [14]

Narušení stability veřejných financí

Pokud je ekologická daň environmentálně účinná, dochází ke snížení daňového základu a daňového výnosu. Změny v daňových výnosech jsou považovány za další problém spojený s konceptem EDR. Problém plynoucí z eroze daňových základů je však relevantní pouze za předpokladu relativně vysoké cenové elasticity poptávky po zdaňovaném zboží nebo službě. Jak však dokládá řada studií, poptávka po energiích je relativně nízká a problém plynoucí z případného snížení výnosů je možné vyřešit zvyšováním příslušných sazeb. [14]

5 Ekologická daňová reforma v ČR

S ohledem na stanovení referenčního roku v Kjótském protokolu spadajícího do doby před restrukturalizací českého průmyslu, je dosažení emisních cílů protokolu bezproblémové. Naopak, zásadní problém v České republice představuje nízká míra efektivity využívání energetických zdrojů (a přírodních zdrojů obecně) a s tím související vysoká energetická náročnost. Ačkoliv se v průběhu 90. let podařilo významně snížit emise klasických škodlivin (oxidu siřičitého a oxidu dusíku), v porovnání se západními zeměmi jsou stále ještě vysoké.

Koncept EDR byl prvně zpracován na vládní úrovni během roku 2000. Příslušný materiál byl předložen Vládě ČR a Radě pro sociální a ekonomickou strategii (RASES) na začátku roku 2001. Další práce na konceptu však byly usnesením vlády v červnu 2001 přerušeny a část konceptu se měla stát součástí komplexní reformy veřejných financí ve střednědobém horizontu.

Další kapitola se začala psát po volbách roku 2002. Na přípravě EDR se shodly koaliční strany v koaliční smlouvě a v programovém prohlášení si vláda uložila bezodkladně zahájit práce na návrhu. V lednu 2003 vznikla meziministerská pracovní skupina, která měla připravit koncept reformy. První návrh konceptu byl dokončen v listopadu 2003, později byl ale dvakrát přepracován (květen, červenec 2004) a koncept nabyl podoby variantních řešení. Na konci června 2004 podala vláda demisi, práce na konceptu však nebyly přerušeny. Variantní řešení se odvíjela od Směrnicí 2003/96/ES, o harmonizaci zdanění energetických výrobků a elektřiny, nejskromnější varianta počítala jen s dosažením minimálních sazeb stanovených touto směrnicí. [14]

Následující vlády Stanislava Grosse a posléze Jiřího Paroubka se ekologickou daňovou reformou rovněž zabývaly ve svém programovém prohlášení. V průběhu roku 2005 Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem financí vypracovalo dokument s názvem Koncepce ekologické daňové reformy (dále jen „Koncepce“), kterým se budu později blíže zabývat. Ani tento koncept však nebyl zapracován do české legislativy.

I nynější vláda Mirka Topolánka se ve svém programovém prohlášení zavazuje ekologickou daňovou reformou zabývat: „*Vláda připraví nutné legislativní návrhy, aby od 1. 1. 2008 mohla být v souladu s požadavky Evropské unie a závazkem České republiky zavedena ekologická daň na energie. Sazby této daně nebudou nižší než sazby stanovené EU. Zároveň budeme prosazovat příslušné sociální kompenzace v důsledku zavedení těchto ekologických daní. Spotřební daně na energie spravované finančními či celními úřady budou v nezbytné míře zohledňovat negativní dopady na životní prostředí při zachování jednoduchosti a zpracovatelnosti těchto nových spotřebních daní. Ekologická daňová reforma nepovede ke zvýšení celkové daňové zátěže.*“ [37]

5.1 Koncepce ekologické daňové reformy (Ministerstvo životního prostředí, 2005)

Tento koncept uvažuje zdanění užití energetických výrobků, elektřiny a užití motorových vozidel. Sazby daní jsou zde diferencovány s cílem snížit emise skleníkových plynů, škody a dopady na lidské zdraví ze znečištění ovzduší. Daňová diferenciace v Konceptu vychází z podmínek stanovených Směrnicí 2003/96/ES ze dne 27. října 2003 (dále také jen „Směrnice“), kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny.

Aby byl naplněn princip výnosové neutrality reformy, dodatečné výnosy zvýšeného zdanění by byly využity na snížení jiných daní. Výnosy by byly využity tak, aby byly sníženy náklady práce s cílem povzbudit zaměstnanost. Koncepce navrhuje dvě varianty využití výnosů:

1. snížení nedaňových nákladů práce, konkrétně povinných příspěvků na státní politiku zaměstnanosti placených jak zaměstnanci, tak zaměstnavateli,
2. zvýšením nezdánitelného základu daně z příjmu fyzických osob.

Jedinou výjimkou při dodržení principu výnosové neutrality je návrh zavedení kompenzačních opatření s cílem zmírnit negativní dopad na nízko-příjmové skupiny domácností ze zvýšeného zdanění energií, elektřiny a užití motorových vozidel. Jsou navržena opatření ke zmírnění negativních sociálních dopadů, které vychází ze

zavedeného systému sociálního zabezpečení a daňového systému. Koncepce nepředpokládá zavedení nezdánitelného prahu spotřeby ani duálních sazeb.

Výjimky a úlevy ze zdanění jsou navrženy pro ekologicky přijatelnější způsoby výroby energií a pro specifické užití jako například veřejnou dopravu. Zdanění energií a elektřiny by se netýkalo procesů chemické redukce, elektrolýzy a metalurgie, jako i odvětví DI (výroba ostatních nekovových minerálních výrobků). S žádnými dalšími daňovými výjimkami a úlevami se v Koncepci nepočítá.

Zavádění EDR bylo navrženo jako postupné s cílem poskytnout dotčeným subjektům dostatečný čas na přizpůsobení. Sazby daní na energetické výrobky, elektřinu a užití motorových vozidel by byly postupně navyšovány od roku 2007 do roku 2015.

5.1.1 Zdanění elektřiny a energetických produktů pro výrobu tepla

Dle Koncepce by byla předmětem zdanění elektřina na výstupu a energetické produkty pro výrobu tepla. Plátcem daně je každá právnická a fyzická osoba, která uvádí na trh elektřinu a energetické produkty pro výrobu tepla. Předmětem zdanění by byla rovněž vlastní (samo) spotřeba elektřiny.

Komodity nespádající do předmětu daně

Zdanění by se nevztahovalo na energetické produkty použité pro účely chemické redukce, v elektrolytických a metalurgických procesech a v mineralogických procesech. Spotřeba energetických produktů ve vlastních prostorách podniku, který vyrábí energetické produkty, by se nepovažovala za zdanitelné plnění, pokud by byly spotřebovávány energetické produkty vyrobené ve vlastních prostorách podniku. Výjimka se však nevztahuje na energetické výrobky, které byly použité pro výrobu tepla nebo elektřiny v těchto procesech. Předmětem zdanění nejsou ani energetické výrobky (uhlí) použité pro výrobu koksu; koks by byl zdaněn, pokud by byl spotřebován pro účely topení. Elektřina užitá pro výrobu elektřiny by byla rovněž předmětem zdanění. Při duálním užití energetických výrobků by byla předmětem zdanění část výrobků užitá pro výrobu tepla nebo elektřiny.

Komodity s výjimkou ze zdanění

- 1) Elektřina z obnovitelných a druhotných zdrojů (ze sluneční, větrné nebo geotermální energie, elektřina vyrobená ve vodních elektrárnách, elektřina vyrobená z emisí metanu z opuštěných uhelných dolů, z palivových článků, z bioplynu a plynu ze skládek nebo elektřina vyrobená při energetickém využití vytríděného podílu biomasy v komunálním odpadu).
- 2) Biomasa užitá pro výrobu tepla.

Komodity s částečnou úlevou ze zdanění

- 1) Částečná úleva ze zdanění by se týkala spotřeby elektřiny používané za účelem přepravy zboží a osob. Týkala by se veřejné dopravy využívané pro přepravu zboží a osob po železnici, metrem, tramvaji a trolejbusem, příp. elektrobusey. Netýkala by se lyžařských vleků a lanovek.
- 2) Daňová úleva by byla poskytnuta i pro kombinované generátory výroby elektřiny a tepla (KVET) šetrné k životnímu prostředí a s vysokou účinností.

Koncepce rovněž počítá s přesunem centrálních dodávek tepla ze snížené do standardní sazby DPH. K 31. 12. 2007 totiž skončí přechodné období pro ČR také v oblasti snížených sazeb daně z přidané hodnoty. Dodatečné výnosy z přesunu uvedeného předmětu daně by dle Koncepce mohly být využity v rámci EDR, tj. mohou být poměrně sníženy jiné daně zejména daně uvalené na práci nebo povinné příspěvky na politiku sociálního zabezpečení.

Sazby daně

Navržené daňové sazby splňují minimální výši stanovenou Směrnicí. Pro přepočet sazeb by se použily kurzy platné první pracovní den v říjnu, které jsou zveřejněny v Úředním věstníku Evropské unie. Sazby daní by se postupně zvyšovaly v pěti krocích tak, aby byl subjektům poskytnut dostatečný čas na adaptaci a zamezilo se nežádoucím dopadům z razantního skokového růstu cen energií. Internalizace externalit – tedy okamžik, kdy se sazby daní vyrovnají s kvantifikovanými externími náklady – by dle návrhu nastala v roce 2015.

Tabulka č. 2: Náběh sazeb daní na elektřinu, dle užitého paliva při výrobě elektřiny, v Kč/kWh (v běžných cenách /stálých cenách roku 2005)

	2007	2009	2011	2013	2015
Hnědé uhlí, oleje lignit, TTO, mazut	0,20/0,19	0,40/0,36	0,70/0,59	1,00/0,80	1,30/0,99
Černé uhlí	0,10/0,09	0,30/0,27	0,50/0,42	0,70/0,56	0,90/0,68
Zemní plyn	0,05/0,05	0,10/0,09	0,15/0,13	0,20/0,16	0,30/0,23
Jádro	0,05/0,05	0,10/0,09	0,15/0,13	0,20/0,16	0,30/0,23
Elektřina z obnovitelných zdrojů	-	-	-	-	-

Pramen: Ministerstvo životního prostředí. Koncepce ekologické daňové reformy. 2005.

Zdanění energetických produktů pro výrobu tepla vychází ze zdanění elektřiny. Sazby daní na energetické produkty jsou stanoveny tak, aby palivo užitá pro výrobu tepla bylo zdaněno shodně jako elektřina, která by byla vyrobena ze stejného množství paliva. Ze stejného množství energie obsažené v palivu (12 MJ) je tak možné vyrobit 1 kWh elektrické energie nebo 9 MJ tepla. Navrhované sazby daní na energetické produkty užitá pro výrobu tepla jsou uvedeny v GJ spalného tepla. Sazby daní jsou uvedeny v běžných cenách roku 2005.

Tabulka č. 3: Sazby daní pro energetické výrobky pro výrobu tepla, v Kč/GJ spalného tepla

Kč/GJ spalné teplo (GCV)	2007	2009	2011	2013	2015
Hnědé uhlí, lignit, oleje	15	30	50	75	100
Černé uhlí, koks	10	25	40	55	70
Zemní plyn	10	10	10	15	20

Pramen: Ministerstvo životního prostředí. Koncepce ekologické daňové reformy. 2005.

5.1.2 Zdanění motorových vozidel

Koncepce rovněž zahrnuje transformaci silniční daně na daň z motorových vozidel. Současná úprava silniční daně nezahrnuje vozidla k nekomerčnímu využití (lehčí než 12 tun), autobusy a motocykly. K této výjimce však dle navrhovatelů není důvod, jelikož všechny automobily i autobusy a motocykly znečišťují životní prostředí. Sazby daně navíc nejsou diferencovány dle dopadů na životní prostředí a celkově zákon nemotivuje k obnově vozového parku.

Daň z motorových vozidel byla navržena zejména z těchto důvodů:

- omladit vozový park,
- podpořit alternativní paliva,
- zvýhodnit hromadnou osobní dopravu a podpořit železniční dopravu,
- dosáhnout cílů snížení emisí skleníkových plynů vytyčených Evropským společenstvím s ohledem na plnění závazků Kjótského protokolu.

Předmětem daně by byla silniční motorová vozidla a jejich přípojná vozidla registrovaná a provozovaná v ČR. Poplatníkem pak fyzická nebo právnická osoba, která je zapsaná v technickém průkazu jako vlastník či provozovatel.

Osvobození od daně

Od daně by byla osvobozena vozidla MHD s výjimkou autobusů, vozidla osobní linkové vnitrostátní přepravy či autobusy MHD jezdící na bioplyn, vodíkové palivové články a elektrický pohon a ostatní vozidla poháněná uvedenými palivy. Dále silniční vozidla používaná výhradně v kombinované dopravě a vozidla na hydroidní pohon v kombinaci s pohonem na LPG, CNG nebo 100 % bipaliva.

Základ daně a sazby daně

Základem daně by bylo množství emisí CO₂ na km a druh paliva u nově registrovaných vozidel (po 1. 5. 2004). U vozidel nově registrovaných před 1. 5. 2004 pak stáří vozidla, druh paliva a normovaná průměrná spotřeba. Základem daně pro nákladní vozidla by byly hmotnosti na nápravy, počet náprav u návěsů a EURO normy, u autobusů EURO normy, druh paliva a délka vozidla. Motocykly by se zdaňovaly dle normované průměrné spotřeby paliva a stáří. Jelikož největší část vozového parku ČR tvoří osobní automobily na benzín se starším datem výroby, uvádím navrhované sazby pro osobní vozidla registrovaná před 1. 5. 2004

Tabulka č. 4: Sazby daně na motorová vozidla u osobních vozidel registrovaných před 1. 5. 2004, zážehový motor (na benzín), v Kč za rok

Benzín - rok výroby					
Průměrná normovaná spotřeba paliva na 100 km dle technického průkazu	1. 1. 2004 - 1.5.2004 (platnost EURO 4)	1. 4. 2001 - 31.12.2003 (platnost EURO 3 v ČR)	1. 1. 1996 - 31.3.2001 (platnost EURO 2 v EU)	1. 1. 1993 - 31.12.1995 (platnost EURO 1 v EU)	Starší 1.1.1993
Do 6,5 litrů	1 800	2 100	2 800	3 800	4 800
6,5 – 8 litrů	2 400	2 700	3 300	4 300	5 300
8 – 9,5 litrů	3 200	3 500	4 200	5 200	6 200
9,5 – 11 litrů	4 500	4 800	5 500	6 500	7 500
11 – 12,5 litrů	6 500	6 800	7 500	8 500	9 500
12,5 – 14 litrů	8 500	8 800	9 500	10 500	11 500
Nad 14 litrů	10 500	10 800	11 500	12 500	13 500

Pramen: Ministerstvo životního prostředí. Koncepce ekologické daňové reformy. 2005.

Rozdílný přístup k vozidlům dle data jejich výroby (k datu vstupu ČR do EU) zdůvodňují navrhovatelé tak, že po vstupu do EU vstoupila v ČR povinnost označovat vozidla množstvím emisí CO₂ a spotřebou paliva, tudíž spotřebitel si může tyto údaje lehce zjistit. Toto není zaručeno u starších vozů. Z toho důvodu je v návrhu u starších vozidel zohledněno splnění EURO emisních limitů a spotřeba paliva (dá se totiž předpokládat, že objem motoru bude korelovat se spotřebou paliv a tudíž s množstvím produkovaných CO₂ emisí). Z důvodu vyšší zátěže zdraví z pohonných hmot u vznětových motorů je navržena vyšší sazba pro vozidla s těmito motory.

Návrh rovněž počítá se slevami na dani, a to logicky pro ta vozidla, která mají relativně menší dopad na životní prostředí a vedou k menším škodám na lidském zdraví.

5.1.3 Zdanění motorových paliv a biopaliv

Návrh dále počítá se zvýšením sazeb spotřební daně na motorová paliva a se zvýhodněním biopaliv – biologická složka směsi paliva by byla od daně osvobozena či zdaňována nulovou sazbou spotřební daně.

5.1.4 Předpokládané výnosy

Výnosy jsou v návrhu předpovídaný na základě předpokladu, že poměry světových cen energetických surovin zůstanou nezměněné a sazby a výnosy jsou uvedené jako reálné – v cenách roku 2005 (přepočty provedené dle deflátoru HDP ve výši 2,8 % ročně). Autoři konstatují, že v případě porušení těchto předpokladů by bylo nutné změnit základní scénář pro výpočet výnosů (a potažmo také sociálních dopadů). Je patrné, že čím delší horizont predikce, tím větší nejistota a tudíž pro vzdálený horizont je třeba brát odhady výnosů spíše jako orientační.

Výnosy z případného přerazení tepla ze snížené do základní sazby DPH nejsou v hlavní variantě konceptu EDR uvažovány. Jsou však propočteny variantně pro případné využití výnosů, jestliže by byla možnost zahrnutí této změny do konceptu EDR využita. Dodatečné výnosy přerazení centrálně dodávaného tepla do základní sazby autoři návrhu odhadovali ve výši 2 mld. Kč ročně. Sociální dopady tohoto opatření však nejsou analyzovány.

Metodologie výpočtů – predikce zahrnuje dopady zvýšených cen na spotřebu (přes odhadnuté přímé cenové elasticity poptávky po energiích domácností a průmyslu v ČR). Sazba daně na elektřinu je vážená dle predikované změny užitých paliv v elektroenergetice.

Tabulka č. 5: Predikce celkových očekávaných výnosů EDR, v mld. Kč (stálé ceny roku 2005)

	2007	2009	2011	2013	2015
Elektřina	6,4	12	18,5	23,5	27,3
Hnědé uhlí	3	5,2	7,1	8,4	8,8
Černé uhlí a koks	1,1	1,1	1,1	1,5	1,8
Zemní plyn	1,8	1,7	1,6	2,3	2,9
Motorová vozidla	21,7	19,9	18,1	16,4	14,7
CELKEM	34	39,5	46,2	51,7	55,6
Z toho:					
- domácnosti	40 %	37 %	35 %	34 %	33 %
- energetika + průmysl	60 %	63 %	65 %	66 %	67 %

Pramen: Ministerstvo životního prostředí. Koncepte ekologické daňové reformy. 2005.

Využití výnosů

Koncepce uvažovala následující dvě varianty využití výnosů EDR:

Varianta I: snížení sazby příspěvků na sociální zabezpečení, zejména povinných příspěvků na státní politiku zaměstnanosti placené jak zaměstnanci, tak zaměstnavateli

Varianta II: zvýšení nezdánitelného základu daně z příjmu fyzických osob; případně jejich kombinaci (Varianta III)

Při využití výnosů pomocí první varianty – snížení sazby příspěvků na sociální zabezpečení navrhovatelé očekávali, že dodatečné výnosy by mohly být využity k poklesu sazby o 8 až 9 %, jestliže by byly sníženy sazby na straně zaměstnanců a přibližně o 4 %, pokud by se jednalo o snížení na straně zaměstnavatele. Při kombinovaném snížení sazeb příspěvků na obou stranách by mohlo dojít ke snížení sazeb o 1,5 % na straně zaměstnance a o 3 % v průměru u zaměstnavatelů. Tato varianta by vedla ke snížení příspěvků na státní politiku zaměstnanosti až na nulu.

V případě využití výnosů druhým způsobem návrh očekával, že nezdánitelný základ pro výpočet daně z příjmů fyzických osob by mohl v průměru vzrůst o přibližně 47 000 Kč na začátku plánované EDR a až o 77 000 Kč v roce 2015 (tzn. dle tehdy platného znění zákona o dani z příjmů z 38 040 Kč až na 115 000 Kč v roce 2015).

Oba návrhy využití výnosů předpokládají, že všechny dodatečné výnosy EDR by byly navraceny do ekonomiky prostřednictvím snížení jiné daňové zátěže. V případě, že by část výnosů byla použita na zmírnění sociálních odpadů, byl by prostor pro snížení menší. Navrhovatelé odhadovali, že pokud by se kompenzovali domácnosti bez pracovních příjmů (tedy zejména domácnosti důchodců), byl by prostor pro snížení daňové zátěže (ať již pomocí varianty I nebo II) zhruba o 1/3 nižší.

5.1.5 Sociální dopady

Při zavedení sazeb dle tezí EDR by došlo ke zvýšení reálných cen paliv pro domácnosti (uhlí, elektřina, teplo), a také k nárůstu výdajů z důvodů zavedení daně z motorových vozidel.

Na základě Statistiky rodinných účtů jsou analyzovány údaje o výdajích na energie včetně elektřiny (bez motorových paliv) u několika skupin domácností – důchodců, domácností ekonomicky aktivních s čistým příjmem menším než dvojnásobek životního minima a domácností ekonomicky aktivních s příjmem mezi 2,5 až 2násobkem životního minima.

V následující tabulce jsou uvedeny absolutní průměrné výdaje na paliva za rok a procentní podíl těchto výdajů na celkových výdajích u daných skupin obyvatelstva podle velikosti bydliště. Bydliště jsou členěna na velká města (nad 100 000 obyvatel), střední sídla a malé obce (pod 5000 obyvatel).

Tabulka č. 6: Průměrné výdaje domácností na energie/procentní podíl (Kč/rok; 2003)

	Velká města	Střední obce	Malé obce
Domácnosti důchodců	18 973/14,5 %	19 240/15,4 %	21 652/15,1 %
Domácnosti EA, příjem menší než 2*ŽM	23 886/12,0 %	24 483/11,9 %	23 491/11,0 %
Domácnosti EA, příjem mezi 2-2,5*ŽM	25 138/10,5 %	25 391/10,2 %	23 887/9,8 %

Pramen: Ministerstvo životního prostředí. Koncepce ekologické daňové reformy. 2005.

Následující tabulka udává odhad zvýšení výdajů na energie při aplikaci sazeb z tezí EDR pro rok 2007 (1. rok EDR) a roku 2011. Predikce zvýšení výdajů obsahuje odhad dopadu zvýšených cen na spotřebu energií.

Tabulka č. 7: Odhad průměrného zvýšení výdajů na energie vybraných skupin domácností v letech 2007/2011

	Velká města	Střední obce	Malé obce
Domácnosti důchodců	+3,1 %/+9,2 %	+3,0 %/+8,9 %	+3,0 %/+9,2 %
Domácnosti EA, příjem menší než 2*ŽM	+3,6 %/+10,4 %	+3,4 %/+10,0 %	+3,1 %/+9,4 %
Domácnosti EA, příjem mezi 2-2,5*ŽM	+3,5 %/+10,4 %	+3,3 %/+9,7 %	+3,2 %/+9,7 %

Pramen: Ministerstvo životního prostředí. Koncepce ekologické daňové reformy. 2005.

Relativně nejvíce by byly zatíženy zvýšením cen energií domácnosti v menších obcích, zejména však ty s nízkými příjmy. Relativně největší zvýšení průměrných výdajů by nastalo u uhlí a tepla (10 až 17 %), nejmenší u zemního plynu (kolem 3 %).

Celkové dopady na domácnosti by závisely od zvolené varianty využití výnosů, prostřednictvím které by se zvýšily čisté příjmy domácností s členy, kteří mají příjmy ze zaměstnání.

Nežádoucí sociální dopady zvýšeného zdanění energií, elektřiny a motorových vozidel by se kompenzovaly nízko-příjmovým skupinám domácností. Případná kompenzace by dle návrhu vycházela z následujících principů:

- nebyla by zavedena žádná zmírňující opatření ve formě zavedení duálních sazeb nebo nezdanitelného prahu spotřeby,
- sociální dopady by byly kompenzovány úpravou systému sociálních dávek nebo podpor,
- sociální dopady by byly dále kompenzovány poskytnutím dotací a půjček s nulovým úvěrem na opatření vedoucí ke snížení spotřeby energie,
- kompenzační opatření by se vztahovala pouze na přesně definovanou skupinu domácností; tyto domácnosti by byly definovány dle podílu výdajů na teplo, elektřinu a energetické výrobky, kromě pohonných hmot na celkových čistých příjmech domácnosti. Nárok na kompenzační opatření by měly i fyzické nebo právnické osoby provozující sociální zařízení, ve kterých trvale žije alespoň polovina občanů bez příjmů ze zaměstnání (domovy důchodců, domovy s pečovatelskou službou, domovy pro matky s dítětem atp.).

5.1.6 Analýza Koncepce ekologické daňové reformy

Na začátku roku 2006 se tým autorů z Fakulty elektrotechnické ČVUT v Praze a Fakulty národohospodářské VŠE v Praze rozhodl zpracovat Analýzu Koncepce ekologické daňové reformy (dále jen „Analýza“) a jejích dopadů, pokud by byla schválena v původní podobě, a porovnat její obsah s požadavky uvedenými ve Směrnici.

Závěry, ke kterým autoři Analýzy došli, jsou uvedeny v následujícím textu.

Směrnice vyjmenovává celou řadu výjimek a možností osvobození od daní, Koncepce využívá osvobození pro elektřinu z obnovitelných zdrojů, kogeneraci se však dle autorů Analýzy věnuje nedostatečně. Dle článku 17 Směrnice mohou být od daní osvobozeny rovněž energeticky náročné podniky a podniky, které uzavřely tzv. dobrovolné dohody nebo které jsou součástí režimu obchodovatelných povolení. Této možnosti hojně využívají evropské státy – na dobrovolných dohodách je např. postavena energetická politika Švýcarska, využívá je Dánsko, Nizozemí, Švédsko. Koncepce ji naproti tomu zcela opomíjí.

MŽP se v Koncepci zavazuje nezvýšit celkovou daňovou zátěž uplatněním tzv. zásady daňové neutrality. Je nutno připomenout, že státy EU, které o stejný cíl v minulosti usilovaly, jej nakonec nesplnily a tým autorů Analýzy má velké pochyby o tom, zda tento princip je vůbec možné naplnit. V Německu, které je České republice dáváno za příklad země, ve které EDR úspěšně proběhla, zůstává ve státní pokladně 10 % vybraných daní – nevrací se k lidem ve formě sníženého zdanění práce a ani nejsou použity na účely související s ochranou životního prostředí.

Dopady Koncepce ekologické daňové reformy

Směrnice stanoví daň na vyráběnou elektrickou energii z hnědého uhlí na méně než 65 Kč/MWh pro komerční využití (součet daně za uhlí a za elektrickou energii) a méně než 130 Kč/MWh pro nekomerční užití, počítáno při směnném kurzu 30 Kč/EUR⁴. Dle Koncepce EDR by však pro rok 2007 měla ekologická daň v ČR činit 200 Kč/MWh. Navržená daň je tak cca 1,5 – 3x vyšší, než jakou požaduje Směrnice. To však platí pouze pro první rok. Až do roku 2015 návrh počítal s dalším nárůstem, kdy by daň měla pokrýt veškeré externí náklady. Výše těchto externalit byla pro rok 2007 stanovena na 1 030 Kč/MWh [43, Příloha č. 1, tabulka 2], takže Koncepce prakticky počítá s asi 8 až 15tinásobně vyšší daňovou zátěží oproti Směrnici. Pokud daňové reformy jednotlivých států EU budou vycházet ze Směrnice, došlo by dle autorů Analýzy při aplikaci Koncepce k znevýhodnění a tím i k omezení konkurenceschopnosti podnikatelských subjektů operujících na území ČR oproti subjektům v ostatních státech Unie.

Tabulka č. 8: Srovnání navrhovaných sazeb dle MŽP a minimálních sazeb dle Směrnice

Předmět zdanění (Kč/GJ)	Směrnice 2003/96/ES		Návrh MŽP
	komerční užití	nekomerční užití	
Hnědé uhlí, lignit, oleje	4,5	9	15
Černé uhlí, koks	4,5	9	10
Zemní plyn	4,5	9	10
Předmět zdanění (Kč/MWh)	Směrnice 2003/96/ES		Návrh MŽP
	komerční užití	nekomerční užití	
Hnědé uhlí, lignit, oleje	15	30	200
Černé uhlí	15	30	100
Zemní plyn	15	30	50
Jádro	15	30	50
Elektřina z obnovitelných zdrojů	0	0	0

Pozn.: Minimální sazby dle Směrnice přepočteny při směnném kurzu 30 Kč/EUR.

Pramen: Směrnice 2003/96/ES; Ministerstvo životního prostředí. Koncepce ekologické daňové reformy. 2005.

⁴ Vypočteno za předpokladu, že 1 MWh elektřiny se vyrobí přibližně z 11 GJ tepla vyrobeného z hnědého uhlí.

Sazby daní odvozuje Koncepce z výpočtů externalit stanovených metodou ExternE⁵. Hodnoty rozdílných externích nákladů při použití různých technologií však průměruje a odvozuje z nich jednotné sazby daní. Autoři Analýzy se proti plošnému zdanění ohrazují jako proti diskriminujícímu, nezohledňujícímu úroveň technologie a tedy ani vliv na životní prostředí konkrétních zdrojů použitých k výrobě elektrické energie.

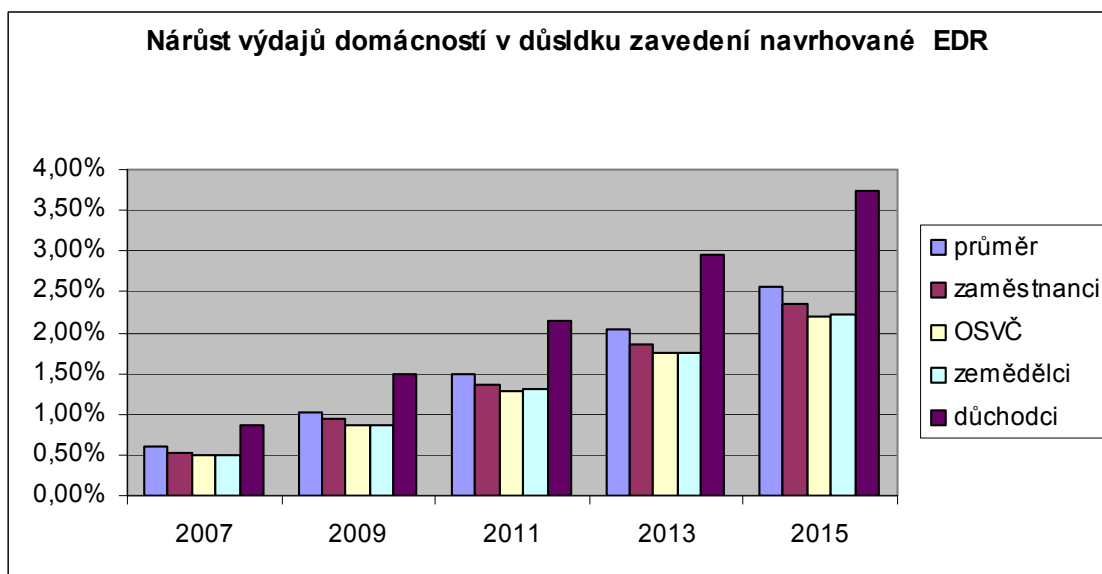
Dodávají, že už pouhý fakt, že se zdaňuje elektřina a palivo, nepostihuje skutečný vliv konkrétní technologie, procesu, na životní prostředí. Energetický podnik, který by měl v úmyslu vylepšit technologii výroby energie na ekologicky šetrnější úroveň, je při shodném výrobním účinku postihován za pořízení moderního zařízení, protože ekologická daň se prakticky nezmění. Navrhovaný koncept tak nemá přímý vliv na zlepšování technologického vybavení v energetice.

Autoři Analýzy rovněž počítali dopad Koncepce na jednotlivé sociální skupiny. Došli přitom k závěru, že navržená reforma se nejvíce dotkne skupiny důchodců, které postihnou její náklady, ale nedotknou se jich výhody ve formě snížení zdanění práce. Navíc, právě sociálně slabší skupiny nejsou schopny provádět substituci ve spotřebě, případně realizaci energetických úsporných opatření. Při průměrném spotřebním vydání na jednoho důchodce v roce 2005 cca 90 tis. Kč ročně by EDR ve stálých cenách v roce 2015 představovala zvýšení ročních výdajů o cca 3 800 Kč.

Následující graf ukazuje, jak by navrhovaná EDR postihla jednotlivé typy domácností. Z grafu je patrné, že nejvíce by zavedenou EDR utrpěli důchodci, nejméně by se zavedení EDR dotklo OSVČ.

⁵ Viz např. European Commission. *External costs: Research results on socio-environmental damages due to electricity and transport*. Luxemburg: European Communities, 2003. ISBN: 93-894-3353-1

Graf č. 2: Nárůst výdajů domácností v důsledku zavedení navrhované EDR



Pramen: Elektra Fakulty elektronické ČVUT a Národohospodářská fakulta VŠE. Analýza koncepce ekologické daňové reformy. 2006.

Vysoké sazby a růst ekologických daní v řadě domácností by dle slov jednoho z autorů Analýzy - prof. Starého – vedly ke spalování "všeho co hoří", tedy k pravému opaku toho, co má reforma sledovat. Výsledkem by byl růst koncentrací emisí z nízko-emitujících zdrojů a zhoršení místních podmínek životního prostředí.

Autoři Analýzy konstatují, že je-li nutné sazby daní na energetické produkty a elektřinu v České republice zavést, pak je optimální držet se minimálních sazeb stanovených Směrnicí a nevystavovat podnikatelské subjekty a domácnosti vyššímu zatížení, než je nezbytné. [49]

Autory studie jsou Ing. Martin Beneš, PhD., doc. Ing. Helena Fialová, CSc., prof. Ing. Oldřich Starý, CSc., Ing. Tereza Urbanová, doc. Ing. Jaromír Vastl, CSc., a doc. Ing. Jiří Vašíček, CSc. Studie je publikována na webových stránkách Fakulty elektrotechnické ČVUT v Praze.

5.2 Současná situace

Jak již bylo uvedeno, i současná vláda Mirka Topolánka se ve svém programovém prohlášení zavázala ekologickou daňovou reformou zabývat. Jisté kroky již byly učiněny. V lednu letošního roku (2007) vláda projednala a vzala na vědomí dokument Principy a harmonogram ekologické daňové reformy.

Dle tohoto dokumentu bude ekologická daňová reforma v první fázi znamenat zdanění energetických produktů a elektřiny. Stane se tak od ledna 2008, jak to po Česku žádá Evropská unie. Druhá fáze, která by se měla týkat opět zdanění energií, ale i revize současných ekologických poplatků a opatření v dopravě, by měla začít po roce 2010. Ve třetí etapě mezi lety 2014 až 2017 případně v úvahu rozšíření daní na další surovinové zdroje, výroby, služby a využití přírody. V tomto období se předpokládá revize a novelizace Směrnice 2003/96/ES.

Hlavním cílem zamýšlené EDR je stimulovat ekonomické subjekty k takovému chování, které povede ke snížení poškozování životního prostředí a jeho dopadů na zdraví obyvatelstva.

Reforma by měla být ve všech etapách výnosově neutrální, tedy aby nevedla ke zvýšení celkové daňové zátěže. Výnosy budou využity tak, aby byly sníženy náklady práce s cílem povzbudit zaměstnanost. Konkrétní forma zajištění výnosové neutrality bude předmětem standardního legislativního procesu.

Na přípravu druhé etapy, ve které by se mohly některé nynější ekologické poplatky změnit na daně, si vláda dala dva roky. Při přípravě této fáze počítá s "širokou odbornou a meziresortní diskusí a řádně oponentovanými vědeckými a odbornými pracemi", které spočítají sociální, ekonomické a ekologické dopady reformy. Třetí etapa bude připravena do roku 2012. Promítne se do ní vyhodnocení prvních let fungování nových daňových pravidel.

Reforma počítá se zavedením kompenzací pro nízko-příjmové skupiny obyvatel, to ale až v druhé a třetí etapě reformy. Vzhledem k dopadu na ceny a vazbě na důchodovou

reformu Ministerstvo životního prostředí začalo na materiálu spolupracovat i s Ministerstvem práce a sociálních věcí. Na přípravě reformy se budou vedle těchto úřadů podílet také Ministerstvo financí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo pro místní rozvoj. [36]

Nyní více přiblížím plánované etapy zavádění EDR.

První etapa

První etapu představuje komplexní přenesení Směrnice 2003/96/ES do české legislativy. Směrnice se vztahuje na motorová paliva (benzín, nafta, zemní plyn, LPG), paliva pro účely vytápění (zemní plyn, LPG, pevná paliva, topné oleje) a elektřinu. Česká republika v současnosti splňuje všechny minimální sazby daně dle Směrnice s výjimkou zemního plynu, kde sazby daně jsou zatím nižší než požadované, a pevných paliv a elektřiny, kde daň zatím není zavedena vůbec.

Zajištění výnosové neutrality pomocí snížení daňového zatížení práce nemá zatím konkrétní podobu. Daná opatření by však měla být připravena tak, aby vstoupila v platnost k 1. 1. 2008, tedy ke stejnému datu, kdy začnou platit nové daně z elektřiny, plynu a pevných paliv.

Plátcem nových daní bude každá právnická nebo fyzická osoba, která dodala pevná paliva, zemní plyn nebo elektřinu konečnému spotřebiteli.

Dle Směrnice jsou ze zdanění vyjmuty energetické produkty používané pro účely chemické redukce a v elektrolytických a metalurgických procesech. Dále elektřina, pokud dosahuje více než 50 % nákladů na výrobek a mineralogické postupy.

Dále budou od daní osvobozeny:

- elektřina pocházející ze sluneční energie, větrné energie nebo geotermální energie, vyrobená ve vodních elektrárnách, z biomasy nebo produktů vyrobených z biomasy, z emisí metanu z uzavřených uhelných dolů a z palivových článků,
- biomasa užitá pro výrobu tepla,

- energetické zdroje a suroviny využité pro výrobu elektřiny,
- elektřina používaná pro účely veřejné dopravy využívané pro přepravu zboží a osob po železnici, metrem, tramvaji a trolejbusem, popříp. elektrobusy,
- kombinovaná výroba elektřiny a tepla (KVET)⁶ šetřná k ŽP a s vysokou účinností.

Sazby daně

Navržené sazby daně splňují minimální výši stanovenou Směrnicí. V následujících tabulkách jsou uvedeny sazby, jak je Směrnice vyžaduje.

Tabulka č. 9: Minimální úrovně zdanění uplatnitelné na pohonné hmoty

	Od 1. ledna 2008
Olovnatý benzín (v eurech na 1 000 l)	421
Bezolvnatý benzín (v eurech na 1 000 l)	359
Plynový olej (v eurech na 1 000 l)	302
Petrolej (v eurech na 1 000 l)	302
Zkapalnělý plyn (LPG) (v eurech na 1 000 l)	125
Zemní plyn (v eurech na gigajoule spalného tepla)	2,6

Pramen: Směrnice 2003/96/ES, příloha I

Tabulka č. 10: Minimální úrovně zdanění uplatnitelné na pohonné hmoty používané pro průmyslové a obchodní účely

Plynový olej (v eurech na 1 000 l)	21
Petrolej (v eurech na 1 000 l)	21
Zkapalnělý plyn (LPG) (v eurech na 1 000 l)	41
Zemní plyn (v eurech na gigajoule spalného tepla)	0,3

Pramen: Směrnice 2003/96/ES, příloha I

⁶ Kombinovanou výrobou elektřiny a tepla se dle zákona č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, rozumí přeměna primární energie na energii elektrickou a užitečné teplo ve společně probíhajícím procesu v jednom výrobním zařízení.

Tabulka č. 11: Minimální úrovně zdanění uplatnitelné na paliva a elektřinu

	Obchodní účely	Neobchodní účely
Plynový olej (v eurech na 1 000 l)	21	21
Těžký topný olej (v eurech na 1 000 l)	15	15
Petrolej (v eurech na 1 000 l)	0	0
Zkapalnělý plyn (LPG) (v eurech na 1 000 l)	0	0
Zemní plyn (v eurech na gigajoule spalného tepla)	0,15	0,3
Uhlí a koks (v eurech na gigajoule spalného tepla)	0,15	0,3
Elektřina (v eurech na MWh)	0,5	1

Pramen: Směrnice 2003/96/ES, příloha I

Druhá etapa

Ve druhé etapě dojde k daňovým změnám u pevných paliv, elektřiny a zemního plynu, tedy u daní zavedených v první etapě. Předmět a rozsah zdanění může být rozšířen na základě revize systémů poplatků a dalších nástrojů regulace v oblasti životního prostředí a transformace těchto nástrojů na „ekologické daně“. Rovněž sazby daně se mohou změnit. EDR bude od své druhé etapy rovněž nástrojem k dosažení národních emisních stropů pro znečišťující látky. Velká pozornost v této etapě bude věnována dopravě.

V rámci této etapy budou využity relevantní výstupy z vědecky korektních a řádně oponovaných studií, týkajících se kvantifikace externalit předmětu zdanění a kvantifikace dopadů zdanění. Cílem kvantifikace externalit předmětu zdanění bude odůvodnění využití diferencovaného zdanění statků a služeb na základě dopadů na životní prostředí a zdraví obyvatelstva. Od kvantifikace dopadů zdanění vláda rovněž očekává vyjádření dopadů variant zdanění v sociální a ekonomické oblasti s průměty do soustavy veřejných rozpočtů, zejména na nárůst sociálních výdajů v případě vynuceného útlumu některých sektorů a jeho regionální efekt, dále dopadů na zaměstnanost, na příjmy a výdaje územních samospráv a vlivy zdanění na konkurenceschopnost ekonomicky ČR.

Třetí etapa

Nejpozději do 1. ledna 2012 Evropská rada na základě zprávy a návrhu Evropské komise a po konzultaci s Evropským parlamentem rozhodne o minimálních úrovních

zdanění uplatňovaných na plynový olej pro další období počínaje 1. lednem 2013. Ve stejném období již budou k dispozici vyhodnocené dopady EDR v ČR. Třetí etapa bude obsahovat případné výše popsané úpravy v rámci upravené Směrnice a rovněž úpravy na základě vyhodnocení působení 1. a 2. etapy.

V dokumentu se rovněž uvádí, že v průběhu realizace EDR budou brány v úvahu dopady navrhovaných změn. Konkrétně se jedná o:

- dopady na konkurenceschopnost (národní i mezinárodní),
- sociální dopady,
- regionální dopady,
- dopady na zdravotní stav obyvatelstva,
- dopady na kvalitu životního prostředí,
- dopady na ekonomiku ČR.

5.2.1 Aktuální stav návrhů (k 30. 4. 2007)

Dne 17. dubna 2007 se konala v Praze akce s názvem Kulatý stůl Žofínského fóra, kde hlavním tématem byla plánovaná ekologická daňová reforma. Byly zde prezentovány základní východiska reformy, představeny všechny tři plánované etapy EDR a jejich náplně a rovněž zde byla nastíněna konkrétní legislativní úprava pro první etapu.

První etapa počítá s vytvořením **tří oddělených zákonů** pro zdanění **elektřiny, plynu a pevných paliv**. Podoba a jednotlivá ustanovení těchto zákonů nejsou doposud ve finální formě k dispozici, avšak na Žofínském fóru byly představeny jejich současné návrhy, které jsou zpracovány do přehledné tabulky níže. Je patrné, že návrhy se drží konceptu, který byl vládou schválen v lednu letošního roku (dokumentu Principy a harmonogram ekologické daňové reformy). Z uvedených nových daní bude v první etapě zřejmě od daně osvobozen zemní plyn používaný pro vytápění v domácnostech. Spekuluje se však i o tom, že by od daně mohly být osvobozeny i elektřina, uhlí a další pevná paliva používaná pro vytápění domácností.

Tabulka č. 12: Přehled nových ekologických daní

	daň z elektřiny	daň ze zemního plynu	daň z pevných paliv
předmět daně	elektřina	zemní plyn a některé další plyny	černé uhlí, hnědé uhlí, koks
základ daně	elektřina v MWh	MWh spáleného tepla	GJ spáleného tepla v hořlavině
sazba daně	28,3 Kč/MWh	zemní plyn <u>pro pohon motorů</u> – sazba se bude postupně zvyšovat ze současných 0 Kč/MWh do výše 264,80 Kč/MWh od roku 2020 (ve smyslu současného stavu zákona o spotřebních daních); <u>pro výrobu tepla a pohon stacionárních motorů</u> navržená sazba činí 30,60 Kč/MWh	8,50 Kč/GJ spáleného tepla v hořlavině
osvobození	<i>Na základě výroby:</i>	dodání zemního plynu pro domácnosti pro výrobu tepla	pro technologické procesy v podniku, ve kterém byla paliva vyrobena
	elektřina z kombinované výroby elektřiny a tepla u generátorů s vysokou účinností a elektrickým výkonem do 5 MWh		
	ekologicky šetrná výroba (dle definice pro účely daně)	pohonné hmoty pro lodní dopravu	
	elektřina vyrobená ze zdaněných energetických produktů	pro jiné účely než, pro pohon motorů nebo výroba tepla	
	<i>Na základě spotřeby:</i>	pro metalurgické a mineralogické procesy	
	pro krytí ztrát v distribučních a přenosových soustavách	technické ztráty při dopravě a skladování	
	pro výrobu elektřiny a kombinovanou výrobu elektřiny a tepla	pro výrobu energetických produktů	pro chemické redukční procesy ve vysokých pecích
	pro hromadnou drážní dopravu		pro výrobu koksu
	pro elektrolytické, metalurgické a mineralogické procesy		

Správu daní budou vykonávat celní orgány. Kromě výběru daně budou rovněž vydávat povolení k nabývání energetických produktů bez daně a k nabývání energetických produktů osvobozených od daně. Správa daní bude založena hlavně na evidenci a vystavovaných dokladech.

Pramen: Trezziová, D. Ekologická daňová reforma – zdanění energetických produktů. 2007.

Podle propočtů ministerstva financí by příští rok stát měl na ekologické dani vybrat 4,3 miliardy Kč.

Ministr životního prostředí Martin Bursík hodlá prosadit, aby se zvýšení cen kompenzovalo nižším sociálním pojištěním a aby lidé s nízkými příjmy, například důchodci, dostali od státu finanční náhradu. [34]. Problém je v tom, že spolu se zákony o ekologické dani nebude vláda souběžně projednávat i návrhy, jak zvýšení cen kompenzovat snížením sociálního pojištění, takže v příštím roce se dá očekávat pouze navýšení daňové zátěže, nikoliv výnosově neutrální reforma.

V současné době je také velmi diskutována plánovaná reforma veřejných financí, jejíž součástí je i návrh zařazení ekologických paliv, která přispívají k ochraně životního prostředí, do snížené sazby DPH. To by mělo motivovat občany k ekologicky zodpovědnému chování i k podpoře lokálních výrobců ekologických paliv.

S přihlédnutím na nutný legislativní proces přijímání nových právních předpisů je nejvyšší čas návrhy ekologických zákonů předat k projednávání Poslanecké sněmovně. S ohledem na tak citlivou záležitost, jakou zvýšení daňové zátěže bezesporu je, nelze očekávat hladký průběh hlasování.

6 Ekologická daňová reforma v Evropě

Mezi první státy, které přistoupily k realizaci EDR, patří skandinávské státy a Nizozemí. Během 90. let začala EDR připravovat a realizovat většina zemí EU. Na začátku 90. let vznikl návrh společné uhlíkové daně v EU, místo něho byla po šestiletém vyjednávání schválena na podzim roku 2003 minimalistická harmonizace nepřímého zdanění energií (Směrnice 2003/96/ES). I díky dlouhotrvající absenci evropské harmonizace se podoba EDR stát od státu liší. [14]

Finsko uvalilo daň na fosilní paliva již v roce 1990. V současné době se daň z energie skládá ze dvou částí: základní daň a daňová přírážka. Základní daň se uvaluje na ropné produkty, daňová přírážka se týká navíc i fosilních paliv a elektřiny a je odstupňovaná podle obsahu uhlíku v palivu (18,05 euro/tuna CO₂). Elektřina je zdaňována při spotřebě a sazba daně má dvě úrovně – nižší pro průmysl a vyšší pro domácnosti. Energeticky náročné podniky dostávají vráceno 85% zaplacené daně z energetických produktů, která přesahuje 3,7 % přidané hodnoty firmy.

Švédsko zahájilo ekologickou daňovou reformu v roce 1991. Došlo k uvalení daní na CO₂ a SO₂ k restrukturalizaci zdanění energií a k rozšíření daňové základny pro DPH. Spotřebitelé platí daň z elektřiny, přičemž paliva použitá na výrobu elektřiny jsou od daní z energie osvobozena. Na paliva použitá pro kombinovanou výrobu elektřiny a tepla se nevztahuje daň z energie a z daně z CO₂ se u těchto paliv platí pouze 21 %. Rovněž zpracovatelský průmysl platí pouze 21 % z daně z CO₂. [37]

V **Dánsku** byla uhlíková daň přijata v roce 1992 a o rok později následovala kompletní EDR – stávající daně z uhlovodíkových paliv, elektrické energie a odpadu byly podstatně zvýšeny a byly zavedeny nové daně z pitné vody, odpadních vod a plastických a papírových nákupních tašek. Další dvě vlny v letech 1995 a 1998 přinesly zvýšení sazeb nejdříve pro průmysl a posléze i pro domácnosti. Současně se zaváděním/zvyšováním ekologických daní dochází ke snížení daně z příjmu a ke kompenzacím příjemců sociálních dávek.

Environmentální daň na paliva byla v **Nizozemí** přijata v roce 1988 a v roce 1992 byla reformována a podstatně zvýšena. V roce 1995 přibýly daně z uranu, odběru podzemních vod a z odpadů. O rok později začala platit regulační daň z energií (REB), uvalená na malou a střední spotřebu energií. [14] REB má degresivní charakter a velcí spotřebitelé jsou při podepsání dlouhodobé dohody o zvýšení energetické efektivity výroby od daně osvobozeni. Přes 80 % sumy vybrané na REB se k daňovým poplatníkům vrací v podobě snížení ostatních daní, zbývající část je použita na dotační politiku pro obnovitelné zdroje a zvyšování energetické efektivity. [37]

V sousedním **Rakousku** zavedli v roce 1995 daň z ropných produktů a v roce 1996 daň na elektrickou energii a zemní plyn. Záměrem uvalení daně bylo zvýšit státní příjmy, nikoli změnit strukturu poptávky po energiích. Obě daně se v roce 2000 zdvojnásobily, opět z důvodu potřeby vyšších příjmů státu. [37]

Ve **Velké Británii** se od roku 1996 vybírá daň z uložení odpadu na skládku, dalším krokem EDR bylo zavedení daně z klimatické změny⁷ v dubnu 2001. Tato daň se týká zemního plynu, elektřiny, LPG a uhlí. Energeticky náročné podniky, které uzavřou dobrovolnou dohodu o zvyšování energetické efektivity a splní emisní limit, mohou získat až 80% slevu z této daně. Z daně je osvobozena elektřina z kombinované výroby elektřiny a tepla. Snížení zdanění práce má podobu snížení odvodu zaměstnavatele do národního pojištění o 0,3 %. [37]

Obecným rysem těchto reforem je postupné zavádění ekologických daní a postupné zvyšování jejich sazeb. Na jednu stranu to znamená, že výsledky nebudou zpočátku nijak významné, na druhou stranu to nenarušuje stabilitu rozpočtových příjmů a zajišťuje určitou předvídanost, která má zásadní význam pro rozhodování ekonomických subjektů. [14]

Nyní se budu blíže věnovat zavádění EDR ve Spolkové republice Německo a jejím dopadům, jelikož právě tato země se při propagaci EDR v ČR používá jako příklad země, ve které byla ekologická daňová reforma zavedena a úspěšně funguje.

⁷ Climate Charge Levy (CCL)

7 Ekologická daňová reforma v Německu

Ekologická daňová reforma byla v Německu započata v dubnu 1999. První fáze trvala do roku 2003 a skládala se celkem z pěti stupňů. Vzhledem k vysokým nákladům na pracovní sílu a vysoké míře nezaměstnanosti vsadilo Německo na příjmově neutrální daňovou reformu a možnost získání tzv. druhé dividendy. Většina výnosů měla být použita na snížení důchodového pojištění.

7.1 Zavedení ekologické daňové reformy

První návrhy na zavedení energetické a posléze i uhlíkové daně se v Německu objevují již počátkem 90. let v programu tehdy vládní Křesťansko-demokratické unie (CDU/CSU)⁸. Přesto frakce CDU/CSU v roce 1997 ve Spolkovém sněmu⁹ návrh na zavedení ekologických daní odmítla. Důvodem byla pravděpodobně celková tendence ke snižování daní. Ve volebním roce 1998 se ekologická daňová reforma stala jedním z hlavních bodů předvolebního vymezování konzervativců a liberálů proti straně zelených a sociálním demokratům. [11]

Právě v tomto roce vystupují Zelení s EDR jako hlavním bodem svého volebního programu. Velkou pozornost veřejnosti vzbudil zejména požadavek na zvýšení cen benzínu až na pět marek za litr. Tato naprosto šokující suma odsunula do pozadí celkový koncept příjmově neutrální daňové reformy a její další dopady. Na druhou stranu je třeba poznamenat, že právě tento radikální návrh se stal důvodem bouřlivé debaty o ekologické daňové reformě. Záměr Zelených nastítnit s předstihem možný vývoj cen benzínu odvedl pozornost od diskuze o cílech a prostředcích navrženého konceptu EDR. Právě nejasnost se později stala častým terčem kritiky odpůrců EDR. [5]

⁸ Christlich Demokratische Union / Christlich-Sozial Union

⁹ Bundestag

Přestože před volbami bylo zřejmé, že červeno-zelená koalice¹⁰ nemá společný daňový koncept, který byl důležitým volebním tématem všech politických stran, a tedy ani koncept ekologické daňové reformy, bylo jedním z prvních odsouhlasených bodů koaliční smlouvy mezi SPD a Zelenými snížení odvodů na sociální pojištění a jejich kompenzace „mírným“ zvýšením daní z benzínu, topných olejů a plynu. [11]

7.2 Koncept reformy

Cílem spolkové vlády bylo prostřednictvím EDR podpořit úspory energie spolu s jejím efektivnějším využitím a rozvoj výroby energie z obnovitelných zdrojů. Toto mělo spolu se snižováním příspěvků na sociální pojištění přispět k ochraně klimatu a tvorbě pracovních míst. Výhodou zvoleného konceptu bylo to, že jednotlivá rozhodnutí, kdy a jakým způsobem energii ušetřit, neměla být prováděna centralizovaně, ale zcela ponechána na jednotlivcích. Právě z tohoto důvodu byla ekologická daň koncipována jako výnosově neutrální a jen poměrně malá část výnosů (asi 3 %) byla použita přímo na podporu projektů vztahujících se k životnímu prostředí. [11]

7.2.1 Zákon o přípravě ekologické daňové reformy

Pro zavedení EDR bylo rozhodující několik zákonů. Jedním z nich byl zákon o přípravě ekologické daňové reformy¹¹. Jedná se vlastně o dva zákony – zákon o dani z elektrické energie a novelizace zákona o dani z minerálních olejů. Předkladateli těchto zákonů bylo Spolkové ministerstvo financí¹², reprezentované sociálně demokratickým ministrem Oskarem Lafontainem, a Spolkové ministerstvo životního prostředí¹³ v čele s Jürgenem Trittinem ze strany Zelených. Spolkový sněm schválil tyto zákony 24. března 1999 a již o týden později vstoupily v platnost. [11]

¹⁰ Takto je v SRN nazývána koalice Sociálně demokratické strany Německa (SPD) a Sdružení 90 /Zelených (Bündnis 90/ Die Grünen)

¹¹ Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, Bundesgesetzblatt I, Nr. 14, S. 378, 1999

¹² Bundesministerium der Finanzen

¹³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Obsahem zákonů bylo zvýšení daní z minerálních olejů a daně elektrické energie s platností od 1. dubna 1999:

- daň z pohonných hmot vzrostla o 6 feniků (3,07 centu) na litr
- daň z lehkého topného oleje vzrostla o 4 feniky (2,05 centu) na litr
- daň ze zemního plynu vzrostla o 0,32 feniků (0,164 centu) na kWh
- daň ze zkapalněného topného plynu vzrostla o 25 DM (12,78 EUR) na 1000 kg
- byla zavedena daň z elektrické energie ve výši 2 feniky (1,02 centu) na kWh

Zároveň došlo ke snížení příspěvku důchodového pojištění o 0,8 procentního bodu. Toto snížení bylo rovnoměrně rozděleno mezi zaměstnance a zaměstnavatele. Tím se zaměstnavatelům snížily náklady na pracovní sílu a zároveň vzrostla čistá mzda. [39]

7.2.2 Zákon o pokračování ekologické daňové reformy

Devět měsíců po schválení zákona o přípravě ekologické daňové reformy (prosinec 1999) byl schválen zákon o pokračování ekologické daňové reformy¹⁴, který upravoval růst zdanění pro následující čtyři stupně ekologické daňové reformy v letech 2000 – 2003. Pro jednotlivé zdroje energie stanovil následující zvýšení:

- u pohonných hmot o 6 feniků (3,07 centu) za litr vždy k 1. 1. od roku 2000 do roku 2003; s dodatečným zdaněním 3 feniky (1,57 centu) na litr benzínu obsahující větší množství síry než 50 ppm na litr (odpovídá 50 mg/kg) od 1. 1. 2003 byla mezní hodnota snížena na 10 ppm na litr. Tato změna však neměla na spotřebitele větší dopad, protože výrobci pohonných hmot stihli včas přizpůsobit svou nabídku,
- u těžkého topného oleje byla k 1. 1. 2000 zavedena jednorázová daň ve výši 0,5 feniku (0,26 centu) na kilogram,
- daň z elektrického proudu byla zvýšena o 0,5 feniku (0,26 centu) na kWh vždy k 1. 1. 2000 až 2003. [39]

¹⁴ Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, Bundesgesetzblatt I, Nr. 56, S. 2432, 1999

7.2.3 Výjimky, úlevy a zvláštní opatření

Aby se zamezilo výrazným konkurenčním znevýhodněním a podpořil se pozitivní vliv na změnu chování jednotlivých subjektů, byla v rámci EDR zavedena některá zvláštní opatření.

Pro výrobní podniky, lesní hospodářství a zemědělství byla zavedena snížená sazba daně ve výši 20 % řádné sazby v případě, že zvýšení daňových plateb za jednotlivý zdroj energie překročilo v daném roce 1000 DM (511 EUR). Do dosažení této částky je daň placena v plné výši. Kromě toho měly výrobní podniky možnost požádat o vyrovnávací příspěvek, jenž byl poskytován, pokud zátěž ze zvýšených daňových sazeb překročila více než 1,2krát částku, o kterou byly sníženy platby důchodového pojištění. V tomto případě dostaly podniky rozdíl v plné výši nazpět.

Aby byly zmírněny sociální dopady zavedené ekologické daně, byla akumulární kamna uvedená do provozu před 1. 4. 1999 zdaněna pouze poloviční sazbou daně z elektrického proudu.

Z důvodů podpory nápravného efektu zavedených ekologických daní byla veřejná kolejová doprava od roku 2000 zvýhodněna 50 % snížením sazby daně z elektřiny. Rovněž veřejná místní osobní doprava platila jen poloviční sazbou daně z minerálních olejů na pohonné hmoty.

Elektrický proud vyráběný z obnovitelných zdrojů byl od ekologické daně zcela osvobozen. Jedná se zejména o elektrický proud z větrných a menších vodních elektráren (do výkonu 10 MW), proud vyráběný ze sluneční energie, biomasy apod. Musel být ovšem odebírán ze sítě napájené výlučně elektřinou z obnovitelných zdrojů.

Biologické pohonné hmoty byly od ekologické daně osvobozeny úplně. Jedná se např. o bionaftu, bioplyn některé další produkty z biomasy. Také zdanění zemního plynu a zkapalněného plynu v oblasti dopravy bylo ve srovnání s benzínem a naftou výrazně zvýhodněno. [39]

7.2.4 Další vývoj ekologické daňové reformy

K 1. lednu 2003 vstoupil v platnost zákon o dalším vývoji ekologické daňové reformy¹⁵. Tímto zákonem byla odbourána některá snížení daní a přizpůsobeny sazby daně ze zemního a zkapalněného topného plynu, stejně jako sazba daně z těžkého topného oleje:

- změnila se výše vyrovnávacího příspěvku pro energeticky náročné podniky – pokud platby ekologických daní překročí výši úlevy na důchodovém pojištění více jak 1,2krát, není rozdíl platby vrácen v plné výši, ale pouze v hodnotě 95 %,
- daň z elektrického proudu pro akumulční kamna instalovaná před 1.4.1999 vzrostla z 50 % (1,02 centu/ kWh) na 60 % (1,23 centu/kWh) řádné sazby daně,
- bylo prodlouženo zvýhodnění daňové sazby na zemní plyn pro potřeby dopravy do 31.12.2020 (dosud bylo plánováno do 31.12.2009),
- v souvislosti s implementací Směrnice 2003/96/ES se snížily úlevy z daní z elektřiny, topného oleje a topného plynu pro zpracovatelský průmysl, zemědělství a lesnictví, a sice z 80 na 40%, a zvýšila se daň ze zemního plynu používaného k vytápění na 0,55 centů/kWh (dosud 0,35 centů/kWh), u zkapalněného plynu vzrostla sazba na 60,6 euro za 1000 kg (do té doby 38,34 euro na 1000 kg). [39]

Další změny nastaly až v roce 2006. V červenci toho roku bylo schváleno a k 1.srpnu 2006 vstoupilo v platnost uvedení daně na uhlí ve výši 0,33 euro/GJ. Vláda rovněž zdanila 9 centy litr bionafty a do roku 2012 by se mělo zdanění přiblížit 45 centům, které jsou uvaleny na fosilní naftu. [47]

7.3 Dopady reformy

7.3.1 Daňové příjmy

Výnosy z EDR byly z převážné části použity na snížení příspěvku na důchodové pojištění. Celkové výnosy z energetických daní se z částky 34,1 mld. euro v roce 1998 zvýšily na 52,7 mld. euro v roce 2003, což je růst o 55 %.

¹⁵ Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform, Bundesgesetzblatt I, Nr. 87, S. 4602, 2002

Tabulka č. 13: Výnosy z energetických daní v letech 1998 – 2003 (v miliardách euro)

	stav 1998 (před EDR)	Δ1999	Δ2000	Δ2001	Δ2002	Δ2003	stav 2003 (po EDR)	Δ celkem (99-03)
Benzín	20,4	+0,8	+0,9	+0,3	+0,4	+0,0	22,8	2,4
Nafta	10,3	+1,1	+1,4	+1,2	+1,3	+0,7	16,0	5,7
Topný olej	1,6	+0,1	+0,1	+0,3	-0,3	+0,0	1,8	0,2
Zemní plyn	1,6	+0,3	+0,3	+0,7	+0,2	+2,0	5,0	3,4
El. proud	0,0	+1,8	+1,8	+1,0	+0,8	+1,4	6,5	6,5
Energetické daně celkem¹⁶	34,1	+4,3	+4,5	+3,0	+2,5	+4,3	52,7	18,6

Pramen: Spolkové ministerstvo financí, Spolkové ministerstvo životního prostředí, Spolkový statistický úřad¹⁷

Díky příjmům z ekologických daní mohl být spolkový příspěvek k důchodovému pojištění navýšen celkem o 16,3 mld. euro (asi 88 % všech příjmů EDR). To umožnilo udržet současnou sazbu důchodového pojištění na 19,5 %, bez EDR by byla tato sazba o 1,7 % vyšší.

Přibližně půl miliardy euro (asi 3 % všech příjmů z EDR) bylo použito pro ekologické projekty, především na podporu rozvoje výroby energie z obnovitelných zdrojů a energetickou sanaci starších budov.

Okolo devíti procent výnosů z ekologických daní bylo příjmem státního rozpočtu, přičemž výrazněji se tento trend prosadil v roce 2003. Když byla v roce 2003 zvýšena sazba ekologické daně pro výrobní podniky, zemědělství a lesní hospodářství z 20 % na 60 % řádné sazby, byly vzniklé příjmy – v rozporu s principem příjmové neutrality – z větší části použity na krytí státního dluhu.

¹⁶ V celkové sumě jsou i výnosy z dalších energetických daní, např. daně ze zemního plynu používaného jako pohonná hmota.

¹⁷ Statistisches Bundesamt

Tabulka č. 14: Použití výnosů z ekologických daní v letech 1998 – 2003 (v miliardách euro)

	stav 1998 (před EDR)	Δ1999	Δ2000	Δ2001	Δ2002	Δ2003	stav 2003 (po EDR)	Δ celkem (99-03)
Energetické daně celkem	34,1	+4,3	+4,5	+3,0	+2,5	+4,3	52,7	18,6
Příspěvek k důch. pojištění	60,0	+4,5	+3,9	+2,8	+2,5	+2,7	76,4	16,4
Podpora obnov. zdrojů	0,0	+0,1	+0,0	+0,1	+0,1	+0,2	0,5	0,5
Příjmy státního rozpočtu	0,0	-0,3	+0,6	+0,1	+0,1	+1,4	1,7	1,7

Pramen: Spolkové ministerstvo financí, Spolkové ministerstvo životního prostředí, Spolkový statistický úřad

Významná byla i změna struktury daňových příjmů. Měřeno v poměru k celkovým daňovým příjmům vzrostl díky EDR podíl daní uvalených na životní prostředí z 8,0 % v roce 1998 na 9,7 % v roce 2003. [40]

7.3.2 Přerozdělovací efekt

Průmysl se stal díky úlevám čistým příjemcem reformy. Pouze dvě hospodářská odvětví – zemědělství a lesní hospodářství, respektive obchod a doprava – byly ve skutečnosti ekologickou daňovou reformou zatíženy. Všechna ostatní odvětví získala v konečném součtu plateb a příjmů oproti dřívějšímu stavu výhodu. Nejvíce se to projevilo v oblasti stavebnictví, služeb a zpracovatelského průmyslu. Platí to mimo jiné i pro exportní sektor, o jehož konkurenceschopnosti po zavedení EDR se v 90. letech vedly bouřlivé debaty. Z toho však vzhledem k příjmové neutralitě německé EDR vyplývá, že rozdíl mezi platbami a příjmy u zvýhodněných hospodářských odvětví zaplatí koneční spotřebitelé. Právě domácnosti zaplatí díky ekologickým daním o 1,5 mld. euro více, než ušetří na sníženém příspěvku na důchodové pojištění. [11]

Tabulka č. 15: Čistí příjemci a plátcí v rámci EDR podle sektorů, v mil. euro (stav v roce 2003)

Sektor	Zatížení	Odlehčení díky náhradě ekolog. daní	Odlehčení díky snížené platbě na důchodové pojištění	Saldo
Veřejné služby	981	0	2 349	-1 368
Zpracovatelský průmysl	1 549	138	2 383	-972
Soukromé služby	976	0	1 702	-727
Stavebnictví	411	0	656	-246
Zásobování vodou a energií	14	8	156	-150
Zemědělství a lesní hospodářství	515	0	49	466
Obchod a doprava	3 098	0	1 608	1 490
Soukromé domácnosti	10 531	0	8 992	1 541
Součet	18 075	146	17 895	34

Pramen: Pokorná, B. Analýza ekonomických aspektů ochrany životního prostředí. 2005.

7.3.3 Dopady v oblasti životního prostředí

Podstatný byl vývoj spotřeby pohonných hmot. Poprvé od vzniku Spolkové republiky Německo klesla spotřeba pohonných hmot, a tím i emise CO₂ v oblasti dopravy, ve čtyřech po sobě jdoucích letech (2000 – 2003). Důsledkem byl pokles emisí o 7 % oproti nejvyšším hodnotám z roku 1999. Za jeden z důvodů tohoto vývoje lze označit právě růst cen benzínu, který vedl k úspornějšímu chování spotřebitelů a častějšímu nákupu automobilů s nižší spotřebou. Kromě tohoto důvodu hrála významnou roli i zhoršená hospodářská situace a benzínová turistika.

K tomuto vývoji přispěl především pokles spotřeby benzínu, který byl výraznější než u jiných druhů pohonných hmot. Naopak spotřeba nafty v roce 2001 dokonce vzrostla, ale oproti růstu z roku 1999 (4,7 %) jde o opravu jen o mírný nárůst.

Tabulka č. 16: Pokles spotřeby benzínu a nafty

	2000	2001	2002	2003
Benzín	-4,50 %	-3,00 %	-3,30 %	-4,27 %
Nafta	-0,70 %	1,40 %	-0,70 %	-0,70 %

Pramen: Spolkový statistický úřad

Stejně tak ve veřejné dopravě rostl poprvé po mnoha letech počet přepravených osob v několika po sobě jdoucích letech. Do roku 1998 počet přepravených osob převážně klesal.

Rovněž při rozhodování o koupi nového automobilu hraje předpokládaný růst cen pohonných hmot a tedy zavedená ekologická daň důležitou roli. Norimberská Společnost spotřebního výzkumu¹⁸ zjistila, že u 63 % dotázaných řidičů ovlivňují ceny benzínu rozhodnutí při výběru nového automobilu. Z těchto důvodů vzrostl počet nově přihlášených automobilů se spotřebou tři až pět litrů. Zároveň byl urychlen vývoj automobilů s ještě nižší spotřebou (okolo jednoho litru) největšími německými automobilovými koncerny.

Kromě poklesu spotřeby pohonných hmot se jeví jako pozitivní trend růst počtu automobilů poháněných plynem, které jsou pro životní prostředí přijatelnější. Z dvou tisíc automobilů poháněných plynem v roce 2000 vzrostl do roku 2004 v Německu jejich počet na více než třináct tisíc. Kromě růstu cen benzínu a nafty byl impulsem k této změně i příslib vybudovat do roku 2006 plošnou síť plynových čerpacích stanic.

Podnikatelé v oblasti přepravy reagují na vznikající tlak stále racionálnějším využitím automobilů. Podle úřadu pro nákladní dopravu¹⁹ klesá podíl prázdných kilometrů v posledních letech o něco rychleji než dosud.

¹⁸ Gesellschaft für Konsumforschung

¹⁹ Bundesamt für Güterverkehr

Významný je i růst počtu členů organizací zajišťujících car-sharing²⁰. Podle údajů Spolkového sdružení pro car-sharing²¹ vzrostl celkový počet členů těchto organizací v roce 2000 o 26 %, v roce 2001 o 22 % a v roce 2002 o 8 % oproti předchozímu roku.

Také v oblasti produkce solárních panelů používaných pro ohřev teplé vody nastal výraznější růst. Důvodem bylo kromě zavedení ekologických daní zavedení programu na podporu energie z obnovitelných zdrojů. Na konci roku 2002 bylo v Německu celkem nainstalováno 4,2 milionu m² solárních panelů.

Tento vývoj nelze přirozeně připisovat pouze zavedení ekologických daní. Podstatnou roli hraje i světový vývoj cen ropy, kurz dolaru, hospodářská situace a vládní program na podporu ekologických projektů. EDR sice dala impuls k rozvoji úsporných opatření ve spotřebě energie, faktem ale zůstává, že např. růst cen pohonných hmot v roce 2001 byl pouze z jedné třetiny způsobem zavedením ekologických daní.

Obzvláště účinek prvních stupňů EDR byl spíše mírný. Teprve předpoklad dlouhodobějšího růstu cen energie je pro podnikatele a spotřebitele dostatečným impulsem k větším investicím do energeticky úsporných technologií a tím k výraznějšímu snížení spotřeby energie. [40]

7.3.4 Problémové oblasti

Velkým problémem ekologické daňové reformy v Německu se stalo nepochopení principu příjmové neutrality širší veřejností. Tento fakt je o to důležitější, že vzhledem k velkým úlevám pro výrobní průmysl a některá další odvětví, se EDR Německu, na rozdíl např. od Velké Británie, z velké části dotýká přímo spotřebitelů. Nepochopení bylo způsobeno mimo jiné růstem příspěvku na důchodové pojištění v roce 2003 (z 19,1 % na současných 19,5 %), kterému nezabránil ani růst příjmů z ekologických daní. Často se lze setkat s názorem, že výnosy z ekologických daní by měly být použity

²⁰ V car-sharingu jde o vlastnictví automobilu více lidmi, kteří se podle určitého klíče dělí o náklady na jeho provoz a údržbu

²¹ Bundesverband CarSharing

na ekologické účely, souvislost se snižováním vedlejších nákladů práce a tedy ziskem tzv. dvojité dividendy zůstává z větší části nepochopena. V době nutnosti celkové reformy důchodového systému z důvodu výraznějších demografických změn je otázkou, zda použít příjmy z ekologických daní ke „konzervaci“ stávajícího systému, nebo zda pro ně najít jiné využití.

Snad právě proto se v Německu v posledních letech vyskytl požadavek zmrazit příspěvek z ekologických daní k důchodovému pojištění na současné výši a budoucí navýšení výnosů použít jako příjem státního rozpočtu. Výhodou by bylo snížení určité mimořádnosti ekologických daní, která vzhledem k jejich dalšímu rozvoji není žádoucí. Ekologická daň by se tak měla stát běžnou daní. [40]

7.4 Zhodnocení zavedené reformy

Ekologická daňová reforma přispěla ve Spolkové republice Německo k úsporám energie a snížení emisí skleníkových plynů. Zároveň měla pozitivní vliv na pracovní trh. Kromě toho vytvořila potřebné impulsy pro investice do technologií šetrných k životnímu prostředí. Lze tedy říci, že jako ekonomický instrument ochrany životního prostředí se ekologická daňová reforma v Německu osvědčila.

Také Německý institut hospodářského výzkumu²² potvrdil, že EDR zaváděná v několika kontinuálních stupních je smysluplný a účinný koncept. Skutečnost, že vývoj spotřební daně z energií je znám na několik let dopředu, tvoří potřebné podmínky pro investiční a spotřební rozhodnutí. Podle výše uvedeného institutu měla německá EDR nejen pozitivní účinky v oblasti životního prostředí, ale bylo vytvořeno i mnoho nových pracovních míst, zatímco celkový hospodářský rozvoj nebyl reformou výrazně ovlivněn.

EDR zároveň vytvořila impuls ke snižování množství černých pracovních míst. Podle odhadů se v roce 2003 poprvé po mnoha letech snížilo množství lidí zaměstnaných na

²² Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung

černo, a to o 1,6 %. Podle institutu aplikovaného hospodářského výzkumu²³ lze tento jev vysvětlit především zavedením opatření, která snižují vysoké zdanění práce a plateb sociálního a důchodového pojištění.

Vzhledem k ochraně klimatu se ukázalo, že ekologická daňová reforma je moderním nástrojem, který může přispět ke snížení emisí CO₂, a to jak efektivnějším využíváním energie z fosilních zdrojů, tak rozvojem obnovitelné energie. Nelze ji však přeceňovat. V žádném případě se nemůže jednat o jediný nástroj, naopak je žádoucí ji vhodně doplnit některými dalšími nástroji. [41]

Podle studie Spolkového ministerstva financí [35] se zavedenou reformou možnosti současného německého hospodářství v oblasti ekologického zdanění z větší části vyčerpaly. Další zvyšování energetických daní spojené s odstraňováním daňových zvýhodnění by mohlo dostat některé podniky do problémů. Největším tlakům by pravděpodobně čelily automobilové dopravní společnosti. Kromě ekologických daní jsou od 1. ledna 2005 povinny nově platit poplatky za používání dálnic.

V tomto ohledu by bylo s dalšími kroky vhodné počkat na další harmonizaci rozdílně vysokých energetických daní v rámci EU. Zároveň by měla být průběžně ověřována oprávněnost některých zvýhodnění pro jednotlivé sektory národního hospodářství a tyto úlevy by měly být postupně zrušeny. [11]

²³ Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung

8 Návrhy a doporučení

Při zavádění EDR v ČR je nutné brát v úvahu, že půjde o rozsáhlejší legislativní úpravy vyžadující určitý čas a jejich provedení je možno uskutečnit pouze v delším časovém období. Při stanovení podmínek EDR musí být zajištěna stabilita příjmů veřejných financí. Zavádění opatření by mělo být postupné. Všechny ekonomické subjekty – podnikatelé, domácnosti, občané – musí mít dostatek času na to, aby se na novou situaci připravili a přizpůsobili novým podmínkám svá rozhodnutí o nákupu technologií, o volbě výrobního postupu nebo dokonce výrobě výrobku. [6]

Pro ekologickou účinnost je v první řadě důležitá výše sazeb daní, které se zvýší. Pro strategické, racionální a efektivní chování a rozhodování podniků a domácností je však mnohem důležitější představa, jak se budou v příštích letech daně, a tedy i ceny, vyvíjet. Každý subjekt potřebuje mít jasnou představu o budoucím vývoji cen například elektřiny, zemního plynu, uhlí a obnovitelných zdrojů, aby tyto informace mohl efektivně zahrnout do svého rozhodování. Dlouhodobě stabilní podnikatelské prostředí je tak nutným předpokladem pro obměnu starých neefektivních technologických postupů, výrobami efektivnějšími, modernějšími, ekologicky přijatelnějšími. [6]

Pokud má tedy EDR v ČR přinést očekávané výsledky a nejen zatížit ekonomiku, bude potřeba postupovat citlivě. Koncept, podle něž se bude postupovat, by měl být komplexní a kromě způsobu zavádění jednotlivých daní a navržených kompenzací by měl obsahovat i další opatření. Vhodné je zejména zrušit některé zjevné či skryté dotace, které by mohly účinnost reformy omezit.

Problémovou oblastí EDR v ČR je použití daňových výnosů. Česká republika netrpí drahou pracovní silou, nedostatkem je spíše produktivita práce. Pokud se příjmy použijí ke snížení plateb sociálního a především důchodového pojištění, hrozí riziko dalšího oddálení potřebné důchodové reformy. Tento problém se vyskytl v Německu, kde sice převážná část výnosů byla použita ke snížení důchodového pojištění, ale i přesto sazba v některých letech rostla, což u veřejnosti diskreditovalo princip výnosové neutrality.

Alternativní možností, která by se při sestavování konceptu EDR neměla opomíjet, je použití výnosů ke snížení daně z příjmů.

Někteří odborníci tvrdí, že koncept EDR by měl být zaváděn pokud možno harmonizovaně ve všech státech Evropské unie tak, aby nebyla příliš ohrožena konkurenceschopnost jednotlivých národních ekonomik. Současný vývoj politické diskuse však ukazuje, že další proces integrace v rámci Evropské unie je politicky mimořádně složitou a ne zcela předvídatelně řešitelnou otázkou. To platí pro společnou evropskou politiku obecně, zvláště potom pro tak citlivou oblast, jakou je společná daňová politika. Souhlasím se společnou evropskou politikou životního prostředí, avšak co se týká daňové integrace, neměly by integrační snahy překračovat nezbytnou míru regulace při respektování specifik historického vývoje jednotlivých zemí.

ZÁVĚR

V České republice navrhovaná ekologická daňová reforma nepředpokládá zvyšování současné daňové zátěže, požaduje výnosově neutrální dopady na státní rozpočet. To je však pouze předpoklad. Jak můžeme vidět na příkladu Německa, ani zde se nepodařilo výnosovou neutralitu dodržet – téměř 10 % výnosu z EDR nebylo využito na snížení jiných daní. Dá se tedy předpokládat, že současná vláda tohoto využije jako argumentu a vydělá na reformě rovněž 10 i více procent.

Ekologická daňová reforma je tak podle všeho především politické téma. Daně jsou pro stát životně důležitým zdrojem příjmů a získat podporu pro jejich reformu není v českých podmínkách snadné. K zavedení nových daní panuje zjevná nechuť a málokdo chápe souvislost mezi zavedením ekologických daní a snížením sociálního pojištění, případně daní z příjmů. Existuje navíc obava o stabilitu výnosů ekologických daní – případný pokles spotřeby zdaňovaných produktů by se projevil poklesem daňových příjmů. Řešení samozřejmě existuje, buď daň opět zvýšit, nebo zdanit další zátěže životního prostředí, případně zkombinovat oboje.

Zavedení některých ekologických daní (nebo zvýšení stávajících sazeb) se Česká republika nevyhne. Nejpozději do konce roku 2007, kdy České republice vyprší vyjednané přechodné období, bude nutné implementovat Směrnici 2003/96/ES, o zdanění energetických výrobků a elektřiny. Z mnoha hledisek by bylo výhodné využít právě tuto povinnost k započetí ekologické daňové reformy. Avšak v současné době neexistuje propracovanější koncept, jak by reforma měla probíhat, takže plánované zavedení spotřebních daní na elektřinu, plyny a pevná paliva nelze považovat za zahájení takové reformy.

Největší problém správného zavedení a fungování ekologické daňové reformy v České republice tkví v dodržení principu výnosové neutrality. Proklamovaná výnosová neutralita reformy spočívá v tom, že by se ve výši výnosu ekologické daně snížilo daňové zatížení práce. Jako první způsob se uvažuje snížení sociálního pojištění. Všichni občané je však neplatí, takže výhodnější by to bylo po domácnosti složené ze

samých zaměstnanců než např. u těch, kde je hodně dětí a ženy v domácnosti. Druhou alternativou je snížení daně z příjmu fyzických osob. Ani jedna alternativa přitom neřeší problém, jak kompenzovat ekologické daně důchodcům.

Předmětem této práce byla analýza možností zavedení ekologických daní, respektive ekologické daňové reformy v České republice. Po teoretickém vymezení ekologických daní a souvisejících pojmů byly nastíněny možnosti internalizace externalit. Popsány byly dva koncepty, přičemž oba se ukázaly v určitých případech jako oprávněné. Závěr teoretické části popisuje další možné nástroje ochrany životního prostředí.

V následující části práce byly rozebrány ekonomické nástroje k ochraně životního prostředí zavedené v České republice. Pozornost byla zaměřena na nejrozšířenější skupinu nástrojů – daně a poplatky. Dle definice OECD a Eurostat můžeme mezi daně, poplatky a úhrady související se životním prostředím zařadit 17 daňových a poplatkových titulů z českého systému veřejných financí. Z analýzy vyplynulo, že v současné době jsou nejvyužívanějším prvkem poplatky, daňová soustava zatím není příliš ekologicky orientovaná. Je patrné, že v České republice je systém ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí poměrně bohatý, což by mohlo vést k názoru, že implementace nových ekologických daní do daňového systému není třeba. Český systém ekologicky zaměřených daní a poplatků je však poměrně nekonzistentní a sazby často neplní stimulační funkci

Stěžejní část práce představuje analýza návrhů na zavedení ekologické reformy v České republice. Pozornost byla zaměřena na dva nejnovější koncepty. Oba návrhy byly detailně popsány a byly uvedeny jejich pozitivní i negativní stránky. Z analýzy vyplynulo, že nejnovější koncept vychází z předchozího konceptu reformy z roku 2005, avšak počítá s daňovými sazbami na minimální úrovni, tak jak je vyžaduje Směrnice 2003/96/ES. Tím je nový koncept přijatelnější jak pro veřejnost, tak pro politickou reprezentaci, která bude zavádění nových a zvyšování stávajících daní schvalovat. Některé návrhy z konceptu z roku 2005 byly dokonce uvedeny do praxe již nyní. Jedná se například o zvýhodnění biopaliv – čistá biopaliva jsou zdaňována nulovou sazbou od počátku letošního roku.

Jako praktický příklad, jak reforma funguje, byla popsána první etapa ekologické daňové reformy ve Spolkové republice Německo. Kromě konkrétních daňových sazeb na jednotlivé komodity a postupu zvoleného při jejich zavádění je pozornost věnována problémům a dopadům, které se v souvislosti se zaváděním reformy projeví.

Cíl, který byl v úvodu práce stanoven, byl dle mého názoru naplněn. Věřím, že tato práce bude přínosem jak pro širokou veřejnost, tak pro studenty z naší i z jiných fakult. Po přečtení této práce by si každý měl utvořit potřebný obraz o ekologické daňové reformě, která je v současné době velmi diskutovaným tématem. Přínos práce vidím v tom, že čtenář získá ucelené informace k dané problematice na jednom místě.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Tištěné publikace

- [1] BAUMOL, W. J. and OATES, W. E. *The Theory of Environmental Policy*, 2nd edition Cambridge: Cambridge University Press, 1989. 299 p. ISBN 0-521-32224-3.
- [2] Eurostat. *Environmental taxes – A statistical guide*. Luxemburg: European Commission, 2001.
- [3] HOLMAN, R. *Ekonomie*. 3. akt. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. 714 s. ISBN 80-7179-681-6.
- [4] JÍLKOVÁ, J. *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. 1. vyd. Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku. 2003. 156 s. ISBN: 80-86684-04-0.
- [5] KOHLOVÁ, M. Ekologická daňová reforma v Německu. *Sedmá generace*, 2003, č. 11, s. 12 – 14. ISSN 1212-0449.
- [6] KOPŘIVA, J. Ekologické daně a ekologická daňová reforma. Recenze doc. Režňáková. In: *Mezinárodní baťova doktorandská konference. Recenzovaný sborník*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta managementu a ekonomiky, 2006. ISBN: 80-7318-384-6.
- [7] KUBÁTOVÁ, K. Daňová teorie a politika. 4. vyd. Praha: Aspi, a.s., 2006. 280 s. ISBN 80-7357-205-2.
- [8] LEGIERSKÁ, Y. Cíle využití daní k ochraně životního prostředí. In ŠČASNÝ, M. *Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii*. 1. vyd. Praha: Matfyzpress, 2002. s. 135 – 139. ISBN 80-86732-00-2.
- [9] MOLDAN, B. „Nástrojový mix“ pro environmentální regulaci. In ŠČASNÝ, M. *Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii*. 1. vyd. Praha: Matfyzpress, 2002. s. 13 – 16. ISBN 80-86732-00-2.
- [10] MOLDAN, B. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*. 1.vyd. Praha: Karolinum, 1997. 307 s. ISBN 80-7184-434-9.
- [11] POKORNÁ, B. *Analýza ekonomických aspektů ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko – správní fakulta, Katedra veřejných financí, 2005. 69 s. Vedoucí diplomové práce Ing.Vladimír Hyánek, Ph.D.

- [12] SOUKUPOVÁ, J. *Mikroekonomie*. 3. doplňkové vyd. Praha: Management Press, 2004. 548 s. ISBN 80-7261-061-9.
- [13] ŠAUER, P. a kol. *Základy ekonomiky životního prostředí*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1996. 185 s. ISBN 80-7079-890-4.
- [14] ŠČASNÝ M. a MÁCA, V. Ekologická daňová reforma. In *Ekologická daňová reforma v SRN a její příprava v ČR: sborník příspěvků ke studiu problematiky = Ökologische Steuerreform in der BRD und ihre Vorbereitung in der ČR: Sammelband der Beiträge zum Studium der Ausgewählter Probleme*. 1.vyd. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta životního prostředí, 2005. s. 31 – 47. ISBN: 80-7044-654-4.
- [15] ŠČASNÝ, M. Environmentální daně a poplatky v České republice v datech, možnosti pro zavedení Environmentální daňové reformy. In ŠČASNÝ, M. *Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii*. 1. vyd. Praha: Matfyzpress, 2002. 157 – 175. ISBN 80-86732-00-2.
- [16] ŠIROKÝ, J. *Daně v Evropské unii*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-593-1.
- [17] ŠIROKÝ, J. Některé možné přístupy ke konstrukci ekologických daní a ekologizaci daňových soustav (s konkretizací na Českou republiku a vybrané další tranzitivní ekonomiky). In: *Acta Oeconomica Pragensia – vědecký sborník Vysoké školy ekonomické v Praze*. Praha: VŠE, 1997, roč. 5, č. 6. s. 185 – 201. ISSN 0572-3043.
- [18] ZEMAN, J. Koncepce ekologické daňové reformy v ČR v souvislostech ekonomiky dopravy. In *Ekologická daňová reforma v SRN a její příprava v ČR: sborník příspěvků ke studiu problematiky = Ökologische Steuerreform in der BRD und ihre Vorbereitung in der ČR: Sammelband der Beiträge zum Studium der Ausgewählter Probleme*. 1. vyd. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta životního prostředí, 2005. s. 92–103. ISBN: 80-7044-654-4.

Zákony a další předpisy (stav k 30. 4. 2007)

- [19] Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon); ve znění pozdějších předpisů.
- [20] Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky; ve znění pozdějších předpisů.
- [21] Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; ve znění pozdějších předpisů.

- [22] Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu; ve znění pozdějších předpisů.
- [23] Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí; ve znění pozdějších předpisů.
- [24] Zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí; ve znění pozdějších předpisů.
- [25] Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů; ve znění pozdějších předpisů.
- [26] Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční; ve znění pozdějších předpisů.
- [27] Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon); ve znění pozdějších předpisů.
- [28] Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího zařízení (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů; ve znění pozdějších předpisů.
- [29] Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů; ve znění pozdějších předpisů.
- [30] Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon); ve znění pozdějších předpisů.
- [31] Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší); ve znění pozdějších předpisů.
- [32] Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních; ve znění pozdějších předpisů.
- [33] Směrnice Rady 2003/96/ES, o zdanění energetických produktů a elektřiny.

Internetové zdroje

- [34] BAROCH, P. Ekologická daň zdraží uhlí o deset až dvacet korun. *Aktuálně.cz* [online]. 2007-04-17. [cit. 2007-04-17]. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/zivot-v-cesku/clanek.phtml?id=402603>.
- [35] Bundesministerium der Finanzen. *Bilanz der Ökologischen Steuerreform* [online]. August 2005. [cit. 2007-05-17] Dostupné z: <http://www.soziale-marktwirtschaft-erneuern.de/PDF/bmf-oekosteuer.pdf>.
- [36] ČTK. Ekologické daně mají přijít ve třech vlnách, první už za rok. *Ekolist.cz* [online]. 2007-01-03. [cit. 2007-01-03]. Dostupné z: <http://www.ekolist.cz/zprava.shtml?x=1954497>.

- [37] Elektra Fakulty elektronické ČVUT a Národohospodářská fakulta VŠE. *Analýza koncepce ekologické daňové reformy* [online]. Březen 2006. [cit. 2007-03-15] Dostupné z: <http://nf.vse.cz/index.php?main=anews&id=309>.
- [38] Eurostat. Environmental Taxes in European Economy 1995 – 2003. *Statistics in Focus* [online]. Luxemburg: European Communities, 2007, issue 1. [cit. 2007-03-03] Dostupné z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-001/EN/KS-SF-07-001-EN.PDF. ISSN: 1977-0316.
- [39] Federal Environment Ministry of Germany. *The ecological tax reform: introduction, continuation and further development to an ecological financial reform* [online]. January 2003. [cit. 2007-04-03]. Dostupné z: <http://foes.foerg-edv.net/foes/en/downloads/FactsandFeatures/BMUinfo.pdf>.
- [40] Förderverein Ökologische Steuerreform e.V (Green Budget Germany). *Ekotax: GBG-Memorandum 2004* [online]. 2004. [cit. 2007-04-03] Dostupné z: <http://www.foes.de/en/downloads/Memorandum/GBGMemorandum2004.pdf>.
- [41] Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. *Erfolge der Ökologischen Steuerreform* [online]. Zulezt aktualiziert: 2006-09-26. [cit. 2007-04-16]. Dostupné z: <http://www.foes.de/de/erfolge.php>.
- [42] Hnutí duha. *Ekologická daňová reforma* [online]. 2003 [cit. 2007-03-13]. Dostupné z: <http://www.hnutiduha.cz/publikace/Ekologicka%20danova%20reforma.pdf>.
- [43] Ministerstvo životního prostředí ČR. *Koncepce ekologické daňové reformy*. [online]. Verze po poradě vedení Ministerstva životního prostředí 21.10.2005. [cit. 2007-02-27]. Dostupné z: <http://www.tzb-info.cz/t.py?t=15&i=33>.
- [44] Ministerstvo životního prostředí ČR. *Principy a harmonogram ekologické daňové reformy* [online]. 2007. [cit. 2007-03-14]. Dostupné z: [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPAKFIH8IJF](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPAKFIH8IJF).
- [45] OECD. *Environmentally Related Taxes Database* [online]. Last revision 11th April 2007. [cit. 2007-04-15]. Dostupné z: http://www.oecd.org/document/29/0,2340,en_2649_33713_1894685_1_1_1_1,00.html.
- [46] ŠAFAŘÍK, M. Ekologická daňová reforma a financování v oblasti alternativní energetiky v ČR. *Biom: odborný časopis o biomase a informační zpravodaj Českého sdružení pro biomasu* [online]. Praha: CZ BIOM ve spolupráci s Regionálním environmentálním centrem pro země střední a východní Evropy, 1999, číslo 8. [cit. 2007-02-28] Dostupné z: <http://stary.biom.cz/biom/8/05.html>. ISSN: 1801-2655.

- [47] ŠÍMOVÁ, T. *Ekologická daňová reforma v Evropě* [online].2006-12-03. [cit. 2007-04-01]. Dostupné z: http://www.libinst.cz/etexts/ZP/simova_edr_energy.pdf.
- [48] TREZZIOVÁ, D. *Ekologická daňová reforma – zdanění energetických produktů* [online]. Prezentace z akce Kulatý stůl Žofinského fóra konané dne 17.4.2007. [cit. 2007-04-30]. Dostupné z: <http://www.zofin.cz/file.php?nid=1025&oid=549027>.
- [49] URBANOVÁ, T. Analýza koncepce ekologické daňové reformy. *TZB-info.cz* [online] 2006-06-05.[cit. 2007-02-28] Dostupné z: <http://energie.tzb-info.cz/t.py?t=2&i=3338>.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

CCL	Climate Charge Levy
CFC	chlorofluorouhlovodíky
CDU/CSU	Christlich Demokratische Union/Christlich-Soziale Union
CNG	Compressed Natural Gas
ČR	Česká republika
ČOV	čistička odpadních vod
ČVUT	České vysoké učení technické
DPH	daň z přidané hodnoty
EA	ekonomicky aktivní
EDR	ekologická daňová reforma
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
HDP	hrubý domácí produkt
KVET	kombinovaná výroba elektřiny a tepla
LPG	Liquid Petroleum Gas
LTO	lehké topné oleje
MHD	městská hromadná doprava
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSN	Organizace spojených národů
OSVČ	osoba samostatně výdělečně činná
RASES	Rada pro sociální a ekonomickou strategii
REB	Regulerende Energie Belasting
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SFŽP	Státní fond životního prostředí
SRN	Spolková republika Německo
SÚRAO	Správa úložišť radioaktivních odpadů
TTO	těžké topné oleje
VŠE	Vysoká škola ekonomická
ŽM	životní minimum
ŽP	životní prostředí
D	demand
MEC	marginal external cost
MPC	marginal private cost
MSB	marginal social benefit
MSC	marginal social cost
S	supply

SEZAM TABULEK A GRAFŮ

Tabulka č. 1: Ekologické daně a poplatky v ČR.....	26
Tabulka č. 2: Náběh sazeb daní na elektřinu, dle užitého paliva při výrobě elektřiny, v Kč/kWh (v běžných cenách /stálých cenách roku 2005)	47
Tabulka č. 3: Sazby daní pro energetické výrobky pro výrobu tepla, v Kč/GJ spalného tepla.....	47
Tabulka č. 4: Sazby daně na motorová vozidla u osobních vozidel registrovaných před 1. 5. 2004, zážehový motor (na benzín), v Kč za rok	49
Tabulka č. 5: Predikce celkových očekávaných výnosů EDR, v mld. Kč (stálé ceny roku 2005)	50
Tabulka č. 6: Průměrné výdaje domácností na energie/procentní podíl (Kč/rok; 2003).52	
Tabulka č. 7: Odhad průměrného zvýšení výdajů na energie vybraných skupin domácností v letech 2007/2011	52
Tabulka č. 8: Srovnání navrhovaných sazeb dle MŽP a minimálních sazeb dle Směrnice.....	55
Tabulka č. 9: Minimální úrovně zdanění uplatnitelné na pohonné hmoty	60
Tabulka č. 10: Minimální úrovně zdanění uplatnitelné na pohonné hmoty používané pro průmyslové a obchodní účely	60
Tabulka č. 11: Minimální úrovně zdanění uplatnitelné na paliva a elektřinu.....	61
Tabulka č. 12: Přehled nových ekologických daní	63
Tabulka č. 13: Výnosy z energetických daní v letech 1998 – 2003 (v miliardách euro) 72	
Tabulka č. 14: Použití výnosů z ekologických daní v letech 1998 – 2003 (v miliardách euro).....	73
Tabulka č. 15: Čistí příjemci a plátcí v rámci EDR podle sektorů, v mil. euro (stav v roce 2003).....	74
Tabulka č. 16: Pokles spotřeby benzínu a nafty	75
 Graf č. 1: Pigouovská daň.....	19
Graf č. 2: Nárůst výdajů domácností v důsledku zavedení navrhované EDR.....	57